

COLLECTION D'HISTORIENS CONTEMPORAINS

LA

CONSTITUTION COMMUNALE

DE L'ANGLETERRE

Bruxelles. — Typographie de A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, boulevard de Waterloo, 42.

LA

CONSTITUTION COMMUNALE

DE L'ANGLETERRE

SON HISTOIRE, SON ÉTAT ACTUEL

OU LE

SELF-GOVERNMENT

PAR

LE DR RODOLPHE GNEIST

MEMBRE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE PRUSSE, PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BERLIN, ETC.

OUVRAGE

TRADUIT SOUS LA DIRECTION DE L'AUTEUR

PAR

THÉODORE HIPPERT

AVOCAT, SECRÉTAIRE DU PARQUET DE LA COUR DE CASSATION

ÉCHEVIN DE LA COMMUNE DE SCHAERBEEK

TOME CINQUIÈME





PARIS

LIBRAIRIE INTERNATIONALE

15, BOULEVARD MONTMARTRE, 15

A. LACROIX, VERBOECKHOVEN ET Cie, ÉDITEURS

A BRUXELLES, A LEIPZIG ET A LIVOURNE

1870

DEUXIÈME PARTIE

(SUITE)

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES



CHAPITRE VIII

L'ADMINISTRATION COMMUNALE DES PAUVRES

—

§ 1

LA LOI DES PAUVRES D'ÉLISABETH

Sous Henri VIII l'assistance des pauvres est déclarée devoir de la commune locale, et après des tentatives répétées pendant de longues années, en 1601, le statut 43 Élis., c. 3 amena la législation des pauvres à une forme qui a persisté dans tous ses éléments essentiels pendant 233 années.

La grande loi des pauvres renferme deux principes directeurs : 1° que tout indigent doit être, ou bien pourvu de travail, ou bien soutenu ; 2° que cette double assistance doit avoir lieu par paroisse, c'est à dire au moyen de ressources à lever et à appliquer par les employés des communes locales, dans les limites de leurs paroisses.

La loi n'autorise cependant pas chaque pauvre à s'adresser librement à la paroisse de son choix : au contraire déjà des lois antérieures (19 Hen. VII, c. 12; 1 Éd. VI, c. 3; 1 et 4 Éd. VI, c. 16; 14 Élis., c. 5) déterminent que les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas travailler doivent être forcées à demeurer dans une paroisse déterminée, dans celle où ils

sont indigènes, c'est à dire où ils sont nés ou habitent depuis trois ans (en cas de vagabondage pendant un an). Ainsi déjà avant la loi d'Élisabeth on trouvait la base d'un droit de domicile.

Les maximes de l'*administration des pauvres* sont formulées de la manière suivante : dans chaque paroisse les marguilliers doivent d'abord être les pères des pauvres, et à côté d'eux deux « overseers of the poor » ou davantage, qui d'année en année doivent être nommés parmi les habitants domiciliés et fortunés de la paroisse (substantial householders) par les juges de paix. Ces inspecteurs des pauvres doivent « prendre des mesures pour occuper au travail tous les enfants de ces parents qui paraissent hors d'état de les soutenir » ainsi que de toutes les « personnes qui sans moyens d'existence ne pratiquent aucun « métier ou aucune industrie régulière pour se procurer leur « entretien. Dans ce but ils sont autorisés à lever par se- « maine ou autrement, par voie de taxation, sur tous les habi- « tants de la commune ou sur les propriétaires fonciers dans la « commune, les sommes d'argent dont ils ont besoin pour se « procurer un approvisionnement suffisant de chanvre, lin, laine « et autres denrées ou étoffes, pour occuper les pauvres; ainsi « que les sommes nécessaires pour entretenir les personnes im- « potentes, aveugles, âgées et incapables de travail et pour « élever les enfants comme apprentis. »

La loi d'Élisabeth place donc au premier rang le point de vue de police de l'occupation des gens *capables de travail*, en seconde ligne les exigences humanitaires de l'entretien des pauvres *incapables de travail*. Les deux objets sont rattachés, conformément à la nature des choses, aux fonctions des inspecteurs des pauvres, qui ont les moyens financiers nécessaires ainsi que les lois de police et les pouvoirs coercitifs indispensables pour l'exécution. Il demeura cependant difficile, à cause de la petitesse des paroisses, de fonder des institutions suffisantes pour procurer de l'occupation aux gens capables de travail. Puis la prospérité de la nation a, jusqu'à l'époque des guerres civiles, organisé d'une manière satisfaisante l'assistance

des pauvres. Presque durant soixante ans on en parle peu. Sauf un droit d'établissement mesuré avec rigueur, le pauvre trouvait l'assistance nécessaire dans son lieu de séjour temporaire, et il ne pouvait y avoir de transport que pour les « rogues and vagabonds », au lieu de leur domicile, ou là où ils avaient habité pendant les trois dernières années.

La *restauration* ramena, après de longues tempêtes, l'ancienne « gentry » dans le parlement, c'est à dire une majorité de personnes accoutumées et précisément fort inclinées en ce moment à ne considérer les questions de l'administration intérieure de la nation qu'au point de vue exclusif de la grande propriété foncière. Ce courant amena le « settlement act. » 13 et 14 Char. II, c. 12, § 1 :

« Considérant que par suite de quelque défectuosité dans la « loi, des pauvres gens ne sont pas empêchés de passer d'une « paroisse dans une autre paroisse et de tenter de s'établir « dans la paroisse où se trouve le meilleur bétail, la plus « grande prairie communale, le plus grand territoire com- « munal pour construire des habitations de travailleurs, et « le plus de bois afin de les y brûler et de les y dissiper, et « lorsqu'ils les ont consommé passer dans une autre paroisse, « jusqu'à ce qu'ils deviennent enfin des mendiants et des va- « gabonds, — et découragent la paroisse de se procurer des « approvisionnements, lorsqu'il y a danger de les voir épui- « ser par des étrangers, — il est ordonné par la présente « que, sur la plainte des marguilliers ou des inspecteurs des « pauvres, dans les quarante jours après qu'une pareille « personne est venue pour s'établir quelque part dans une « pièce de terre de moins de 10 liv. de revenu annuel, il « doit être permis légalement à deux juges de paix d'une divi- « sion où une personne qui pourrait tomber à la charge de « l'assistance des pauvres (likely to be chargeable) se trouve- « rait, de la renvoyer par warrant et de la faire transporter vers « la paroisse, dans laquelle elle avait son dernier domicile « (legally settled), soit par la naissance, l'exploitation person- « nelle, le séjour, l'apprentissage, ou le service pendant un es-

« pace d'au moins quarante jours. » Sous réserve d'appel aux « quarter sessions ».

C'était là le point de vue du squire et du bourgeois grand propriétaire, qui considère l'État au point de vue de son village ou de son quartier, et songe avant tout à l'allégement de la charge des pauvres qui lui est imposée, sans s'inquiéter de l'influence qu'une pareille rigueur dans le traitement réciproque des pauvres devait avoir sur le développement des classes ouvrières, sur celui des villes, et sur l'ensemble du développement de l'économie sociale. Sous ce point de vue, la paroisse était encore trop étendue comme circonscription des pauvres. Pour ce motif, on autorise celles qui comprennent plusieurs localités à restreindre l'assistance des pauvres à une circonscription encore plus petite, celle des « townships ». Ainsi naquit un droit d'établissement, étroitement limité pour *les plus petites* localités du pays et pour les quartiers dans les villes, qui empêchait aussi les gens capables de travailler et doués d'activité de se choisir librement le lieu de leur travail. Toute personne dont la position rend « vraisemblable » le cas où elle pourrait tomber à la charge de la commune, est ainsi confinée dans son lieu de domicile. Celui-ci est acquis par l'habitation durant un temps déterminé, évalué seulement à quarante jours dans le premier temps, mais qui fut bientôt rendu plus difficile par des réserves bien plus onéreuses. Toute personne indigente pouvant spécialement être exclue, mais personne ne devant plus l'être après une habitation de qnarante jours, il en résultait naturellement que celui qui souhaitait d'acquérir le droit de domicile dans une commune déterminée, s'y faufilait secrètement et s'y établissait, lorsque les inspecteurs des pauvres ne réussissaient pas à découvrir l'intrus dans les quarante jours. Afin d'éviter cet inconvénient, on décide ensuite (1 Jac. II, c. 17, § 3) que les quarante jours ne peuvent être comptés que depuis le moment où déclaration *écrite* a été faite par la personne qui entre, aux employés de la paroisse (plus tard aussi aux communes). Cette dénonciation n'est négligée que dans le cas où l'entrée a lieu avec certaines circons-

tances notoires, comme celle de l'entrée dans un *service* annuel, ou un apprentissage (apprenticeship), 1 Jac. II, c. 17, § 3; 3 Guill. et Mary, c. 11. Le droit de domicile prenant la nature d'un droit bien acquis, la pratique judiciaire en déduisit qu'il passait comme droit de statut personnel des parents aux enfants, de l'époux à l'épouse. Ainsi naquirent les titres du droit de domicile, « by birth, marriage, hiring and service, apprenticeship, renting a tenement, by a person's own estate, by serving an office in a parish, by being charged with and paying towards the public taxes on levies of the parish, acknowledgement of settlement by certificate, by relief, by order of removal un appealed aganist », chacun de ces titres déclaré et restreint par des lois particulières et une série incommensurable de précédents judiciaires.

Toute *la législation des pauvres du dix-huitième siècle* se meut autour des artifices de ce droit de domicile. La petitesse des circonscriptions des pauvres avait rendu difficiles des mesures concordantes pour leur occupation. La mutation annuelle des fonctions des inspecteurs des pauvres, la facilité décevante de transformer leur assistance en secours purement pécuniaire, dont le décrètement donne moins de peine que toute autre soin, fit descendre les fonctions d'inspecteur des pauvres, comme toute l'activité des classes moyennes à cette époque, en une routine mécanique, à laquelle l'intervention accidentelle des juges de paix ne donnait pas d'autre direction. La charge de l'assistance des pauvres devint ainsi une pure question d'argent et d'intérêt, et malgré la reconnaissance presque générale, que le droit de domicile est embrouillé d'une manière insupportable, et nuit aux classes ouvrières, toute la lutte ne parvint pas à dominer les intérêts particuliers temporaires et ne fut pour ce motif précisément qu'un palliatif, qui allégeait momentanément ceux qui étaient surchargés, mais en définitive ne faisait bientôt qu'aggraver la pression sur les classes ouvrières. Afin d'adoucir cette situation, on avait créé le remède indispensable de l'*attestation de domicile.* Celui qui apportait du lieu de son domicile un certificat de l'autorité de



cette localité, ne pouvait être expulsé que lorsqu'il tombait effectivement à la charge de la paroisse; d'autre part, il devait même en ces circonstances n'acquérir un domicile que par la location d'une maison ou par l'exercice d'une fonction annuelle, et pas par les autres titres. 8 et 9 Guill. III, c. 30; 9 et 10 Guill. III, c. 11; 12 Anne, c. 18, § 2; 3 Geo. II, c. 29, §§ 8 et 9. La réaction de ces lois, sur les travailleurs laborieux, n'en fut que plus déplorable. Nulle part cette législation ne suit un plan d'ensemble, pour élever en général la force productive du peuple; mais toujours elle part du point de vue exclusif de la classe gouvernante qui lutte pour la répartition et la division de la charge des pauvres. Les chefs d'industrie et les inspecteurs des pauvres sont seulement appliqués à empêcher la naissance de tous les rapports, par lesquels les travailleurs peuvent acquérir un droit de domicile; l'engagement annuel des domestiques devint aussi de moins en moins en usage à cette époque, afin qu'un droit de domicile ne puisse pas prendre naissance après une année. L'exploitation la plus forte possible des forces productrices, en évitant tout danger d'augmenter la charge du paupérisme, conduit à un état de guerre de tous contre tous « bellum omnium contra omnes; » tandis que, d'autre part, elle ne donne pas seulement au travailleur l'occasion, mais enlève aussi la tendance à chercher un travail salarié, hors de leur lieu de naissance.

Enfin les classes ouvrières reçurent, par 39 Geo. III, c. 110, § 1, la concession décisive, que plus personne ne peut être expulsé pour de simples motifs *de vraisemblance* qu'il pourrait tomber à la charge de la paroisse, mais alors seulement « qu'il y *est effectivement tombé* par l'acceptation ou la demande d'un secours. » C'est ainsi qu'à la fin du dix-huitième siècle, l'état de choses antérieures à la loi de Charles II, se trouve rétabli en une certaine mesure; mais avec l'importante différence, que le titre *normal* d'acquisition du domicile, par une certaine période de résidence, se trouve abrogé.

Mais avant de passer aux réformes complètes qu'a subies cette législation, nous devons donner un exposé plus complet de la

situation des inspecteurs des pauvres et des juges de paix, dans la situation ainsi formulés de la législation des pauvres (§§ 2, 3).

NOTE SUR LA LOI DES PAUVRES

L'histoire de la législation de l'Angleterre sur l'assistance des pauvres se trouve rapportée d'une manière non interrompue, t. II, pag. 36 et suiv ; sur la littérature, voyez t. II, pag. 36, note. L'ouvrage capital, *sir Geo. Nicholl's History of the english poor law*, 1854, 2 vol. in-8°, est particulièrement riche et important pour l'époque de la restauration. Quant à la naissance du *Settlement act*, 14 Char. II, c. 12, voyez t. I, pag. 293-302. Il est exact que la loi principale fut votée sur la proposition directe des députés de la cité de Londres, en tenant compte du souci, sans cesse répété, d'un excès de population de la capitale. Mais les classes propriétaires de la cité ont, en ces périodes, toujours agi de concert avec la grande propriété foncière, et les motifs de la loi aussi bien que son maintien et son amélioration postérieure prouvent qu'il s'agit principalement des intérêts de la grande propriété foncière dans la conservation de l'organisation de ce droit de domicile. Après que l'entretien des pauvres eut formé dans plus de quatorze mille *townships* une charge pécuniaire, répartie d'une manière fixe, il était en tout cas difficile de mettre en action un nouveau système *favorable aux classes ouvrières*, et cela était surtout difficile pour une administration qui est immédiatement dominée par les intérêts des classes propriétaires et conduite par leurs différents chefs de partis temporaires. L'expulsion des Stuarts n'a par suite amené qu'une rigueur plus grande, et a produit des mesures préventives toujours renouvelées contre l'acquisition du droit de domicile. Il s'y réfère spécialement la nécessité d'annoncer son arrivée à *la commune*, et la prescription, que les personnes non mariées ne peuvent acquérir de domicile que par un contrat de service d'une année complète, et alors seulement que le service a duré au moins une année, 3 Guill. et M., c. 2. Il faut aussi considérer la question entière dans son rapport avec le système de la police du travail. Jamais on n'a réclamé contre l'entière sujétion des pauvres aux employés communaux, par suite du système des certificats de domicile. On enlevait simplement les titres d'acquisition de domiciles qui ne s'étaient pas défendus, sans songer à leur en substituer d'autres. Le simple principe que le travail honnête devait au moins, après deux ou trois ans, donner un droit naturel à la participation à la commune, ne pouvait plus prévaloir auprès des titres rendus artificiellement plus difficiles. Déjà Blackstone, t. I, pag. 362-365, peint d'une manière satisfaisante l'état désespéré, qui était



la conséqnence d'nn système de domicile aussi restrictif. L'ensemble des rapports de domicile et de travail se trouvait aussi rendu plus difficile pour le pays. Les procès qni en résultaient coûtèrent aux communes, en différentes années, plns de 170,000 liv., l'ensemble amena un système de ruses réciproques, dans lequel tantôt l'arrivant se faufilait dans l'association communale et s'établissait comme pensionnaire de la paroisse, et tantôt des rangées entières de maisons et des villages se trouvaient être abattnes afin de libérer un propriétaire foncier de la taxe des pauvres, tontes choses qui aggravèrent encore les inconvénients déjà trop grands de cet état de choses.

---

§ 2

LES FONCTIONS DES INSPECTEURS DES PAUVRES « OVERSEERS OF THE POORS »

L'organisation communale de l'assistance des pauvres, jusqu'au dix-neuvième siècle, se concentre dans *les fonctions des inspecteurs des pauvres*, sous la direction des juges de paix. La *commune locale* n'avait, en pratique, pas autre chose à faire que de payer la taxe décrétée, en réservant une instance d'appel. La position des inspecteurs des pauvres repose sur les expressions suivantes de la loi des pauvres, 43 Elis., c. 2, § 1 : « Les inspecteurs des pauvres de chaque paroisse, et 4, 3 ou 2 des « habitants fortunés (*substantial householders*), d'après les « rapports et la grandeur de la paroisse, doivent être nommés « chaque année dans la semaine de Pâques, ou dans le mois « après Pâques, sous le sceau et le seing de deux juges de « paix ou davantage du comté (parmi eux l'un des « quorum ») « habitant dans ou près de la paroisse, ou de la division dans « laquelle est située la paroisse, ils s'appelleront « overseers of « the poor » de ladite paroisse. »

Les circonscriptions pour lesquelles il y a par conséquent installation d'inspecteurs des pauvres, sont donc, d'après la loi, les diverses paroisses. D'après 13 et 16 Car. II, c. 12, § 21, on abandonne cependant aux paroisses qui, par suite de leur

grande étendue, n'ont pas joui du bienfait de la loi 43 Elis., ou n'ont pas pu en jouir, le soin d'y pourvoir par la nomination d'inspecteurs des pauvres particuliers, dans les diverses localités ou villages (*townships or villages*) qui forment la paroisse. Cette clause a été employée fréquemment jusqu'à son abrogation, 7 et 9 Vict., c. 101, § 22, et spécialement dans les comtés du Nord, et c'est là le motif capital, pour lequel le nombre des associations locales, pour l'assistance des pauvres, dépasse de plusieurs milliers les paroisses ecclésiastiques (1).

D'autre part, les « extraparochial places » demeuraient affranchies de l'institution des inspecteurs des pauvres. La législation la plus récente a sous ce rapport complétement abrogé cette exemption. D'après 20 Vict., c. 19, toutes ces localités doivent, à dater du 1er janvier 1858, être considérées comme paroisses, dans le but de l'assistance des pauvres, et des juges de paix y doivent nommer des « overseers of the poor ». En cas de défaut de personnes convenables, *un seul inspecteur suffit ;* en cas de nécessité, une personne convenable peut aussi être choisie, en tout cas avec rémunération dans une paroisse voisine (2).

(1) Il s'est formé relativement à la division des paroisses, pour la taxe des pauvres, une pratique judiciaire d'après les termes de la loi 13 et 14 Char. II, § 21. Les sessions des juges de paix avec leur recours aux cours royales, ne font, d'après les termes de la loi, que décider : 1° si une localité appartenant à une plus grande paroisse possède véritablement le caractère d'un village séparé, ce qui était apprécié bien moins d'après le nom (*vill, hamlet*, etc.) que d'après le nombre des maisons, des rapports d'habitation et de la tradition ; 2° si la paroisse est réellement d'une telle étendue que l'assistance unitaire des pauvres paraisse peu convenable (inconvenient). De nombreux arrêts des cours royales, par suite desquels un groupe de maisons a reçu, moyennant ces conditions préalables, une assistance spéciale des pauvres, se trouvent rapportés dans Burn's *Justice*, verbo *Poor*, § 1, nos 1, 2, 3. — Lorsqu'une paroisse se trouve située dans plus d'un comté, les inspecteurs doivent l'administrer sans division. Les juges de paix qui décrètent doivent cependant se restreindre à la partie de juridiction qui est de leur ressort, 43 Élis., c. 2, § 9.

(2) Les *extraparochial places* ont déjà occasionnellement été supprimées lorsqu'il s'y faisait sentir un besoin réel de l'assistance des pauvres, et elles ont alors été organisées comme des *townships* et placées ainsi pour ce qui

Le nombre des inspecteurs des pauvres à élire est généralement de deux, d'après la loi 2, 3 ou 4; dépasser ce nombre, serait rendre la nomination nulle pour tous.

La nomination a lieu dans la semaine de Pâques, ou dans le mois après cette fête; ce qui fut modifié plus tard par le statut 54 Geo. III, c. 91, qui fixe la nomination au 25 mars, ou dans les 14 jours suivants. Dépasser ce délai, seulement réglementaire (*directory*), n'emporte cependant pas de nullité. Une fois faite, la nomination est irrévocable, sauf par l'appel aux « quarter sessions ».

La loi elle-même donne aux juges de paix un droit de nomination illimité (nominate under the hand and seal of the justices), ce qui sans forcer le sens ne peut désigner qu'une nomination, et pas simplement, la confirmation d'une élection. (Smith, *Parish*, pag. 145.) D'après l'ancienne pratique, ils recourent d'abord aux propositions de la commune et demandent aux inspecteurs des pauvres préalablement à la nomination, une liste des personnes qualifiées à cet effet. Les inspecteurs des pauvres ont coutume de délibérer à ce sujet avec l'assemblée communale, et généralement les juges de paix nomment alors les personnes citées en première ligne sur la liste. Un droit électoral de l'assemblée communale est cependant nié formellement par les arrêts, même en cas d'usage immémorial. (Rex., v. Forrest, B. T. R. 138, 1, Bott. 17, 1, Nol. P. L. 54.) Après la nomination, qui a lieu alors dans les

était essentiel au même rang que les paroisses. Le statut 7 et 8 Vict., c. 101, § 22, interdit, il est vrai, une pareille marche pour l'avenir, mais bientôt après la loi générale 20 Vict., c. 19, vint abroger sans réserves l'ancienne exemption traditionnelle, et soumettre les localités à la charge légale de l'assistance des pauvres. Le *Rapport général de l'assistance des pauvres pour* 1858, pag. 290-308, indique au moins 597 districts, pour la plupart peu importants, spécialement énumérés avec indication de la surface, du nombre d'habitants, et de leur position ultérieure comme association pour l'assistance des pauvres. Un relevé des institutions faites pour des localités particulières se trouve dans les *Rapports généraux pour* 1861, app. n° 40; 1862, app. n° 43. Enfin, par l'exécution de ces mesures, cette ancienne curiosité, souvent citée sur le continent, a maintenant disparu.

petites sessions de district, les inspecteurs des pauvres doivent recevoir des *lettres d'institution* conçues dans les termes suivants : « Staffordshire *pour avis*. Nous E. M. et G. C. Esqq; « deux juges de paix royaux pour le comté de Stafford, l'un « de nous, institué parmi les *quorum*, nommons et commet« tons par les présentes A. B. et C. D. comme habitants fortunés « et domiciliés dans la paroisse E à laquelle ils appartiennent, « à l'effet d'être inspecteurs des pauvres de ladite paroisse E., « en commun avec les marguilliers, pour la présente année, « selon les préceptes de la loi publiée à cet égard. Donné, etc. »

Ces préceptes ne s'appliquent qu'aux « overseers »; les « churchwardens » sont « ex officio » inspecteurs des pauvres avec eux, sans l'autorisation des justices de paix et sans qualification spéciale à cet effet.

La capacité des inspecteurs des pauvres est prévue dans la loi, par les mots « substantial householders » dans la paroisse (propriétaires fortunés dans la paroisse) et ils doivent aussi être désignés ainsi dans leur formule d'institution. C'est aux juges de paix qu'il incombe d'apprécier ce point conformément aux circonstances locales. Dans des cas isolés, on a aussi admis des journaliers possédant un jardin et quelques propriétés foncières dans les localités où il n'y a que de petits ménages, et même des femmes lorsque les « householders » mâles faisaient défaut. Les nombreuses difficultés de la collation des fonctions, dans les petites localités, amenèrent par la suite la loi 59 Geo. III, c. 12, § 6, d'après laquelle les sessions de district des juges de paix, sur la proposition de la commune, peuvent élire des inspecteurs habitant hors de celle-ci, lorsqu'ils y consentent eux-mêmes, qu'ils sont imposés pour la taxe des pauvres dans la localité, et n'habitent pas à une distance de plus de deux milles anglais de l'église. Indépendamment de cela, la nomination vaut pour un an, aussi longtemps qu'il est domicilié dans le lieu et qu'il reste solvable. La fonction s'éteint avec la fin de l'année, même s'il n'y a pas eu de nomination du successeur.

Celui qui est qualifié d'après ces principes, est aussi obligé

d'accepter les fonctions, à peine d'un « indictment » et d'un châtiment arbitraire. La pratique judiciaire et les privilèges spéciaux ont cependant fait prévaloir en général les mêmes motifs d'exemption, que pour les fonctions des marguilliers à l'égard : des « churchwardens » durant leurs fonctions ecclésiastiques; des ecclésiastiques de l'église établie ayant charge d'âmes; des ecclésiastiques dissidents après avoir accompli les formalités légales; des pairs et des membres du parlement; des « aldermen » de Londres; des juges de paix; des avocats et des avoués pratiquant; des médecins, des chirurgiens et des apothicaires sous certaines conditions; des sous-officiers et des soldats de la milice pendant leur temps de service; des officiers de l'armée et de la marine à solde entière ou à demi-solde; de quelques employés de la couronne et de tous les employés des douanes et des finances. Les derniers peuvent cependant y être soumis en cas de nécessité. Les « dissenters » peuvent administrer ces fonctions comme celles de marguillier par un remplaçant.

Les fonctions des « overseers », qu'ils ont à exercer seuls ou avec les marguilliers, sont réunies d'une manière assez sommaire dans la loi d'Élisabeth :

1. Levée sur les habitants de la paroisse des ressources nécessaires pour réunir un approvisionnement suffisant à l'effet d'occuper les pauvres.

2. La réunion des sommes d'argent nécessaires pour soutenir les paralytiques, les gens incapables de travail, les vieillards, les aveugles et les gens besoigneux.

3. Le placement des enfants pauvres comme apprentis.

4. L'application de tous les autres préceptes de la loi d'après leur appréciation (1). — Pour l'exécution de ces affaires, ils

(1) Pour ce qui concerne les fonctions professionnelles des *overseers*, on peut se reporter aux détails donnés relativement à la levée du *poor rate*. Mais afin de rendre l'aspect général, nous relevons ici les points principaux. Pour la plupart et pour les plus importantes de ces affaires, les employés paroissiaux inférieurs servaient d'auxiliaires; il en était spécialement ainsi du *vestry clerck* comme secrétaire, du *beadle* comme messager de l'administration des pauvres. Le *vestry clerk* se chargeait en outre fréquemment du

doivent se réunir avec les marguilliers, au moins une fois par mois, le dimanche après midi, après le service divin, afin de délibérer sur la marche des affaires, à peine de 20 schellings d'amende pour l'absent. Le cours du temps a amené ainsi une administration embrouillée, et il semble opportun de grouper ici les affaires, de la manière dont elles ont été distinguées dans la réforme récente et par laquelle, à la suite d'une division du travail, elles sont passées, la majeure partie, à d'autres employés pour la plupart rémunérés :

1° *Décrétement et répartition* de la taxe des pauvres, c'est à dire rédaction des rôles de taxation selon la formule légale, en appréciant la *visible profitable property in the parish*, en calculant sur le taux du revenu imposable, d'après lequel ils décrètent ensuite périodiquement, selon les besoins le *quantum* nécessaire; puis le devoir de publier la liste rédigée et d'admettre tout contribuable à la voir et à en prendre copie, 17 Geo. II, c. 3.

2° *Recouvrement des reliquats d'impôt*, c'est à dire les dénoncer à un juge de paix, 3 Geo. II, c. 23, puis en obtenir un ordre de saisie, 43 Elis., c. 25, § 4, et dans les cas extrêmes le droit d'arrestation personnelle, en observant les lois postérieures sur l'exécution en matière de taxe des pauvres.

3. *La garde et l'application* (custody and expenditure) de la taxe des pauvres et des autres revenus des pauvres, c'est à dire, d'abord la garde d'une manière sûre des sommes recouvrées avec responsabilité personnelle jusqu'à leur application. Celle-ci, d'après la loi d'Élisabeth s'applique d'abord *à l'occupation*

travail laborieux de dresser les listes, le détail des comptes, les procès-verbaux, en cas de délibérations importantes, et le service de l'enregistrement, de telle sorte que dans les grandes paroisses il pouvait aisément devenir la principale personne de l'administration des pauvres. Pour ce motif des avoués avec traitements importants étaient fréquemment employés en qualité de *clerks*. Souvent aussi parmi les affaires du *clerk* se trouvait la laborieuse affaire de l'établissement légal des domiciles. Par 13 et 14 Vict., c. 57, il est dans toutes ces affaires soumis aux instructions de l'autorité centrale dans toutes les communes qui acceptent cet acte.

des gens capables de travail, à l'apprentissage des enfants pauvres, puis à l'entretien des gens incapables de travail. En réalité il en naquit un système toujours plus étendu d'assistance pécuniaire, sur la nécessité et la mesure de laquelle ils avaient une appréciation discrétionnaire, avec réserve d'une instance d'appel aux sessions de district, ainsi que du droit indépendant, que possèdent les juges de paix d'ordonner cette assistance.

4. *La reddition de compte* (accounts), c'est à dire d'abord le devoir de rendre un compte complet après leur année de service devant deux juges de paix et de remettre les sommes restantes et les approvisionnements à leurs successeurs, 43 Elis., c. 2, § 4, à peine d'arrestation personnelle et de saisie faute de ce faire. Puis cumulativement avec ceci, le devoir de rendre à leurs successeurs un compte complet 17 Geo. II, c. 38. Enfin celui de paraître en personne à une petite session de district, de se soumettre à un interrogatoire et à l'examen matériel des comptes devant les juges de paix, 50 Geo. III, c. 49.

5. *Surveillance des acquisitions de domiciles*, et sur cet objet ils forment les propositions d'expulsion, ils obtiennent les *orders of removal*, en cas de nécessité ils interjettent appel des décisions des juges de paix, ils correspondent avec la paroisse intéressée relativement à l'entretien des pauvres, ils exécutent les warrants des juges de paix en ces matières.

6. *Affaires administratives spéciales de « prévot local »* (de maire), qui leur sont occasionnellement imposées par la législation, comme aux marguilliers, et partiellement en concurrence avec eux. Sont particulièrement importantes sous ce rapport la rédaction des listes primaires pour le service du jury et celles pour les élections parlementaires, d'après une formule prescrite par la loi, pour laquelle les inspecteurs des pauvres comme fonctionnaires ordinaires chargés de la rédaction des listes des impôts communaux paraissaient le plus naturellement désignés. Pareillement ils doivent rédiger la liste des personnes destinées au service des constables, 5 et 6 Vict., c. 109, et certaines listes des personnes atteintes de maladie mentale 16 et 17 Vict., c. 97. Puis ils ont l'obligation de police de veiller à l'enterre-

ment des cadavres inconnus 7 et 8 Vict., c. 101, § 31, ils doivent fournir les certificats aux personnes qui demandent une licence de débiter des boissons, 3 et 4 Vict., c. 61; ils coopèrent à la poursuite des maisons de désordre et des maisons de jeu, 58 Geo. III, c. 70, § 7. Enfin ils ont le devoir de convoquer une assemblée communale pour certains objets, spécialement pour la reddition de compte des « parish constables », 18 Geo. III, c. 19, pour rédiger les index des personnes convenables pour devenir « parish constables », 5 et 6 Vict., c. 109, § 3 et pour formuler le rapport aux juges de paix, quant à la base de division des taxes du comté, 15 et 16 Vict., c. 81, §§ 4, 13.

La *responsabilité* des inspecteurs des pauvres correspondante à ces affaires se distingue essentiellement de celle des marguilliers en ce qu'elle n'est en aucune manière subordonnée à l'autorité ecclésiastique (court), mais seulement à l'instance supérieure des juges de paix.

Ils sont d'abord soumis :

1° A une *instance d'appel complète* aux sessions. Les personnes qui se trouvent lésées par une action ou une omission des marguilliers ou des inspecteurs des pauvres peuvent, après dénonciation préalable dans un délai proportionné, faire appel aux plus prochaines « quarter sessions », 43 Elis., c. 2, § 6; 17 Geo. II, c. 38, ce qui s'applique spécialement aussi aux observations sur les redditions de comptes ainsi que contre les postes isolés, dans les comptes;

2° A une *procédure répressive*, qui a lieu dans le cours ordinaire de la justice, par la voie d'un *indictment* pour « cause d'abus dans sa charge et d'omission grossière dans l'exercice de celle-ci. » Dans des cas flagrants le « king's bench » agit anssi par information. D'après les arrêts des tribunaux, le refus malveillant de l'assistance méritée, ainsi que l'allocation d'un secours sans motifs, valent comme *indictable misdemeanor* (1). Il

(1) La *responsabilité de droit pénal* était maintenue d'une manière assez sévère en pratique. Lorsque, par exemple, la pratique judiciaire agit au

s'y ajoute de nombreuses lois spéciales, qui prescrivent une poursuite répressive sommaire devant les juges de paix (parfois aussi par voie d'action civile). C'est ainsi qu'une peine de 20 schellings et la prison éventuellement peuvent être prononcés contre les inspecteurs des pauvres qui s'éloignent sans motif légal d'une assemblée mensuelle ordinaire, ou négligent leurs fonctions spéciales, 43 Elis., c. 2, § 2; une peine de 1-5 liv. peut-être prononcée contre toutes les négligences dans les dénonciations des personnes aliénées, 48 Geo. III, c. 96, § 18; 59 Geo. III, c. 127, § 3; une peine de 100 liv. pour participation aux contrats de livraisons aux administrations des pauvres à son avantage particulier, 55 Geo. III, c. 173, § 6. Il s'y ajoute la clause répressive générale, 33 Geo. III, c. 55, § 1, d'après laquelle deux juges de paix peuvent, dans une « special » ou « petty session », prononcer, sur dénonciation assermentée d'une négligence dans ses fonctions ou d'une désobéissance à un warrant légal ou à l'ordre d'un juge de paix, une amende de 2 liv. au maximum et la maison de correction pendant dix jours, sous réserve d'appel aux « quarter sessions »;

3. A une *responsabilité de droit civil* par action « of trespass », etc., qui peut avoir lieu moyennant les préalables ordinaires d'abus de pouvoir formel. Mais sous ce rapport on applique les règles ordinaires *de protection des employés* relatives à la facilité de la défense et au précepte de 24 Geo. II, c. 44, §§ 6-8 sur la protection des employés inférieurs, qui ont agi sur pied d'un warrant des juges de paix.

criminel par un *indictment* en cas de refus de l'assistance des pauvres, ou pour concession de secours sans motifs, ou pour refus de recevoir un pauvre en vertu d'un *order of removal*, ou pour une procédure brutale en cas d'expulsion, ou de transport de femmes enceintes, ou pour collusion dans le but de se débarrasser d'un pauvre et de le faire passer dans une autre paroisse; on y trouve en même temps le contrôle de l'administration matérielle. La négligence d'un inspecteur des pauvres a-t-elle occasionné une mort, le *coroner* tient une enquête et ordonne fréquemment une grave poursuite criminelle contre le fonctionnaire.

§ 3

LE POUVOIR DES JUGES DE PAIX EN MATIÈRE D'ASSISTANCE DES PAUVRES ET L'INSTANCE SUPÉRIEURE A CELLE-CI.

La position des juges de paix, comme fonctions corrélatives à celles des « overseers », a déjà été exposée en partie dans le paragraphe relatif à la taxe des pauvres, ainsi que dans ceux qui se réfèrent aux sessions des juges de paix.

Afin de donner un coup d'œil général plus complet, je les réunis encore une fois ici :

1. *Nomination des inspecteurs des pauvres*, « orders of appointment », 43 Elis., c. 2, § 1, et qui a lieu le 25 mars ou dans les quatorze jours suivants, 54 Geo. III, c. 91. Il y a maintenant généralement à cet effet une session spéciale de la division dans laquelle les juges de paix ont le droit de décider la question : si, d'après 13 et 14 Car. II, c. 12, § 21, il y a quelque localité particulière qui doive parfois fermer une association des pauvres spéciale dans la paroisse, ce qui peut aussi être déféré par « mandamus » à la décision du « king's bench ». On y décide, en même temps, si les élus ont les capacités nécessaires de « substantial householders », toujours sous réserve d'un « mandamus ». D'autre part, l'élu peut aussi en appeler de la nomination aux « quarter sessions », 43 Elis., c. 2, § 6, et pareillement chaque membre de la commune peut, d'après la rédaction générale de la loi, en appeler de la nomination de personnes qui ne sont pas convenables. La « quarter session » peut aussi déférer les cas douteux à la décision du « king's bench » par l'envoi d'un « status causae » (reserving a case); la partie peut, elle aussi, au lieu d'en appeler ou, après l'appel, déférer la décision par « certiorari » à la même cour sur pied des « affidavits » qu'elle lui fournit (1).

(1) La nomination des *inspecteurs des pauvres* est un *judicial Act*, pour lequel il faut la coopération personnelle d'au moins deux juges de paix. Un

II. *Le pouvoir des juges de paix de décréter en matière de « poor rate »* comprend d'après la marche des choses indiquée plus haut les actes suivants :

1. *La confirmation des rôles d'impôt*, rédigés par deux juges de paix (allowing the rate), maintenant une formalité, qui, en cas de nécessité, est exigée par un « mandamus » du « king's bench ».

2. *La décision des réclamations en matière d'impôt*, soit sous la forme d'appel aux « quarter sessions » ou à une *special session*, en ce dernier cas avec un deuxième appel aux *quarter sessions*. On a réservé un « special case » ou « certiorari » aux cours royales. Il s'y rattache les *décrets d'apuration* qui sont publiés par deux juges de paix avec l'assentiment des inspecteurs des pauvres, 54 Geo. III, c. 170, § 11.

3. *Les exécutions en matière d'impôt*, qui sont exécutées après audition sommaire des reliquataires devant deux juges de paix, par des décrets de saisie et de vente, et après saisie infructueuse, par des ordres d'arrestation personnelle.

4. *La réception générale des comptes* après la clôture de l'année de service des « overseers », 43 Elis., c. 2, §§ 2-4; on peut les exiger en cas de nécessité par des ordres d'arrestation et de saisie, sous réserve de l'appel aux « quarter sessions ». Le compte qui, d'après 17 Geo. II, c. 38, doit être remis aux successeurs, doit aussi être vérifié par un juge de paix et attesté devant lui.

III. *Comme instance d'appel de l'administration courante*, les

overseer meurt-il ou disparaît-il pendant l'année de ses fonctions, deux juges de paix en élisent un autre pour le restant de l'année, 17 Geo. II, c. 38, § 3. Le retard des juges de paix, en cas de nomination à faire, est puni d'une amende de 5 liv., 43 Élis , c. 2, § 10.

D'après 43 Élis., c. 2, § 8, les bourgmestres et chefs locaux des villes incorporées, s'ils sont en même temps juges de paix, doivent avoir les mêmes pouvoirs de nommer les inspecteurs des pauvres dans le domaine de la ville que les juges de paix dans le comté. D'après 12 Vict., c. 8, les juges de paix municipaux possèdent toujours un droit *exclusif* de nommer les *overseers*. A Londres chaque *alderman* nomme les inspecteurs des pauvres dans son *ward*.

« quarter sessions » peuvent d'abord agir d'après la rédaction générale du stat. 43 Elis., c. 2, § 6; 17 Geo. II, c. 38, sur l'appel des « personnes qui se sentent lésées par un acte ou une omission des marguilliers ou des inspecteurs des pauvres. » D'après 55 Geo. III, c. 173, *chaque juge de paix* peut ordonner l'entretien d'un pauvre dans sa propre habitation pour un délai de trois mois; *deux juges* peuvent prolonger un pareil ordre en l'étendant à six mois; puis renouveler aussi périodiquement cet ordre ou le retirer selon les circonstances. La surveillance la plus spéciale consiste cependant dans la révision matérielle des comptes (audit), qui amène un contrôle postérieur pour tous les actes posés par les inspecteurs des pauvres avec dépense d'argent, ce qui tombait en partage, d'après 50 Geo. III, c. 49, à une session spéciale des juges de paix. Y trouve-t-on qu'un poste du compte est illégalement renseigné, ou qu'il fait défaut, il en résulte une responsabilité des inspecteurs des pauvres sur leur fortune, mais sous réserve d'une instance supérieure auprès des cours royales (1).

(1) L'instance d'appel de l'administration des pauvres était tout à fait suffisante pour autant qu'il ne s'agissait que de contrôler l'application de la loi. L'assistance des pauvres demande cependant une instance administrative supérieure, par suite de nombreuses appréciations particulières, pour lesquelles les employés locaux de la paroisse suivent souvent des points de vue étroits. Dans les constitutions municipales allemandes ce *requisitum* est satisfait par une liaison organique avec le magistrat, le fonctionnaire du district et de la représentation communale. En Angleterre, le *pouvoir concurrent des juges de paix de décréter des assistances* remplissait ce but. Ces décrets d'assistance extraordinaire amenèrent cependant de bonne heure un état de malaise, les juges de paix qui ne prenaient pas part aux affaires courantes n'étaient pas bien à même d'évaluer ces besoins. « Comme sur pied d'une clause du statut Guill. et Marie, c 11, § 11, beaucoup de personnes se sont adressées aux juges de paix à l'insu des employés paroissiaux, et ont ainsi acquis des secours, sur des indications inexactes et parfois sous des motifs faux et frivoles, ce qui a essentiellement contribué à élever les impôts communaux, » il est ordonné par 9 Geo. I, c. 7, qu'aucun juge de paix ne donne d'assistance à un pauvre, sans que le motif en soit affirmé sous serment, par devant le juge et avant que la personne se soit adressée à la paroisse, et lui ait refusé l'assistance. — D'après la même loi, § 4, les pauvres qui se refusent à être reçus et entretenus dans un *work-*

IV. *La décision des juges de paix en cas de difficultés de droit de domicile* (orders of removal) forme la partie la plus difficile et la plus embrouillée de leur administration des pauvres, depuis 13 et 14 Char., c. 12. Le texte qui s'y réfère porte :

« Sur plainte formée par les marguilliers ou par les inspec-
« teurs des pauvres d'une paroisse auprès d'un juge de paix,

house, doivent être rayés du livre des secours et ne plus obtenir d'assistance. Par 36 Geo. III, c. 23, cette procédure fut déclarée trop sévère, « pour autant que souvent une personne laborieuse pauvre était empêchée accidentellement d'obtenir une pareille assistance qui est le mieux proportionnée à leur situation particulière, et parce que cette clause se montre le plus souvent défavorable, nuisible à la commodité et au bonheur domestiques du pauvre. » Les inspecteurs des pauvres peuvent pour ce motif, avec l'approbation de la commune ou d'un juge de paix, soutenir des personnes désirant travailler dans leur propre maison, en cas de maladie passagère, ou de nécessité, ou d'autres cas à leur discrétion, même lorsque le pauvre se refuse à aller dans le *workhouse* (36 Geo. III, c. 23, § 1). Le juge de paix peut même de son propre mouvement publier un ordre d'entretien dans sa *propre maison*, et les inspecteurs des pauvres y doivent donner suite. Le motif spécial de pareilles assistances doit cependant être indiqué expressément dans l'ordre, qui ne s'étend qu'à un mois, mais peut être renouvelé de mois en mois. Le pauvre cherchant un secours doit d'abord prêter un serment sur la nécessité et l'inspecteur des pauvres doit être convoqué auparavant, afin de pouvoir faire ses observations à l'encontre du secours. Toutes ces prescriptions ne s'appliquaient pas aux paroisses, dans lesquelles étaient déjà établies des *houses of industry* soumises au *Gilbert's Act* ou à un acte spécial. Les sessions avaient naturellement aussi un pouvoir concurrent de publier des *orders* d'entretien extraordinaire. Mais même alors le serment réclamé par 9 George I, c. 7, devait d'abord être prêté, et la personne devait être expressément déclarée comme « pauvre et sans assistance ». Le pouvoir d'entretien se rapportait aussi seulement à la sustentation proprement dite, et pas, par exemple, au paiement d'un médecin en cas de maladie. Ces variations plus anciennes et ces restrictions à la position des juges de paix étaient la conséquence naturelle de leur répugnance à se soumettre au gouvernement courant de l'assistance et de leur habitude de n'intervenir qu'occasionnellement dans les positions les plus distinguées que comme juge de police et comme visiteurs. Un décret d'entretien occasionnel, d'un seul juge de paix, ne pouvait agir que sans plan et d'une manière réellement nuisible pour l'administration courante. Ce point devint le talon d'Achille de l'ancien système, voyez Nicholls, t. II, pag. 233, c'est là que le retrait des juges de paix laissa s'introduire le plus profondément par la suite, la transformation bureaucratique.

« dans les quarante jours après l'entrée d'un pauvre de la « paroisse dans une habitation de moins de 10 liv. de valeur « locative, deux juges de paix de la division peuvent expulser, « par un « warrant », la personne qui pourrait éventuelle- « ment tomber à charge de la paroisse (likely to be char- « geable) et la faire transporter dans la paroisse qu'elle a « légalement habitée en dernier lieu ; pour autant qu'elle ne « fournisse pas une caution trouvée suffisante par les juges de « paix, que la paroisse sera exonérée de cette charge. »

C'est là le texte qui contient la véritable base des « orders of removal », qui ont été ensuite limités plus rigoureusement et modifiés par la législation postérieure. Son application s'organise en forme de procédure fixe de la manière suivante : 1° Dénonciation écrite des marguilliers et des inspecteurs des pauvres (information and complaint) contre la personne N. N., non domiciliée, et son expulsion, ainsi que son renvoi à l'endroit de son domicile ; 2° citation de N. N. pour être interrogés par les juges de paix sur ses rapports de domicile ; on peut aussi citer d'autres témoins à cet effet ; la paroisse où il est renvoyé doit en recevoir avis afin de pouvoir faire connaître les objections possibles « to show cause, why N. N. thould not be removed » ; 3° l'audition de deux juges de paix, relativement à l'état d'indigence (chargeability) et à la question du domicile. S'il est possible, il faut entendre le pauvre lui-même ; en cas de nécessité, d'autres témoins suffisent. Les déclarations doivent être rédigées en procès-verbal avec précision, aucun motif d'expulsion ne valant dans l'instance d'appel, s'il n'est spécialement repris dans ce procès verbal ; 4° jugement d'expulsion de deux juges de paix, d'après la formule donnée ci-dessous ; 5° Notification des inspecteurs des pauvres, par laquelle ils avertissent du jugement les employés paroissiaux de la localité où est prescrit l'ordre d'expulsion ; 6° selon les circonstances, il peut y avoir un *endossement*, par lequel l'exécution de l'ordre est différé pour un temps.

Un *order of removal* complet se formule, d'après 13 et 14 Charl. II (en tenant compte aussi de la récente loi des

pauvres), de la manière suivante : Kent, (*pour avis*). — Aux « churchwardens » et inspecteurs des pauvres de la paroisse « A., dans le comté B., et aux marguilliers et inspecteurs des « pauvres de la paroisse C., dans le comté D. — Après qu'à « nous soussignés deux juges de paix royaux pour le comté de « Kent (l'un de nous appartenant aux *quorum*), il a été dé- « noncé par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres de la « paroisse A., dans ledit comté, que W. O. et sa femme C. et « leur fils, âgé de deux ans, Jean, se sont trouvés comme ha- « bitant dans ledit comté A., sans y avoir acquis de domicile « légal, et que ledit W. O., C. et Jean sont maintenant effec- « tivement tombés à la charge de ladite paroisse (actually char- « geable); nous reconnaissons, en conséquence, nous, juges « de paix susdits, après témoignages régulièrement produits « de ceci par l'audition sous serment de W. O. et d'autres ma- « nières, et après examen convenable de ce qui vient d'être « allégué, nous reconnaissons la vérité de ce qui a été dé- « noncé, et nous reconnaissons également que le domicile lé- « gal dudit W. O. et de sa femme et de l'enfant est dans la « paroisse C. du comté D.; nous avertissons aussi les mar- « guilliers et inspecteurs des pauvres de la paroisse A., ou l'un « de vous, de transférer ledit W. O. avec sa femme et son en- « fant de la paroisse A. dans la paroisse C., et de les consigner « aux marguilliers et inspecteurs des pauvres dudit comté C. « (ou de l'un d'entre eux), en même temps que notre ordre tex- « tuel ou en copie exacte, en montrant l'original, et nous vous « avertissons, vous, les marguilliers et les inspecteurs des pau- « vres de la paroisse C., par la présente, de recevoir W. O. « avec sa femme et son enfant et de veiller sur eux d'après la « loi. Pour vous, marguilliers et inspecteurs des pauvres de la « paroisse A., vous êtes avertis par la présente de veiller à ce « que ces personnes indigentes ne soient par vous transpor- « tées, en conformité de cet ordre, que vingt et un jours après « la dénonciation écrite de leur chute à la charge de votre pa- « roisse, ainsi qu'après avoir adressé une copie de cet ordre « et des procès-verbaux, sur pied desquels il est publié, aux

« inspecteurs des pauvres de la paroisse de C., par la voie de « la poste ou autrement; et vous, marguillers et inspecteurs « des pauvres de la paroisse A., vous êtes avertis de veiller « que, si vous recevez un avis d'appel contre cet ordre d'expul- « sion rendu par nous dans ce délai de vingt et un jours, vous « ne pouvez transporter ces indigents avant que le temps né- « cessaire à la poursuite de pareil appel soit écoulé, ou qu'il « ait été décidé en dernier ressort sur l'appel. Donné, etc. » (Il s'y rattache éventuellement des ordres de saisie pour le recouvrement des frais d'entretien, de transport et de procédure (1).

Contre ces ordres il y a *appel aux « quarter sessions » de la « removing parish »* (de la paroisse auteur du renvoi) après annonce préalable (notice) dans un temps proportionné, et avec indication écrite déterminée des motifs d'appel, auxquels la procédure doit se restreindre. L'*ordre* est-il cassé (quashed), ceci n'a lieu qu'entre parties; est-il confirmé (confirmed) ou le délai d'appel est-il écoulé, ou aucun appel n'a-t-il été déposé, la décision est en dernier ressort même pour les tiers (conclusive against all the world), et le domicile des pauvres est fixé ainsi une fois pour toutes. De simples défauts de formes dans

(1) La procédure en cas de publication des *orders of removal* suit les formes de la juridiction civile de police, à laquelle on peut renvoyer en général à ce sujet. Dans Burn's *Justice* elle forme le paragraphe final du volume relatif à l'administration des pauvres. Sur le nombre des expulsions, réduit par la nouvelle législation, sur leurs diverses classes et les frais, voyez les rapports périodiques dans les papiers parlementaires (*Parl. Pap.*, 1854, n° 87; 1856, n° 436; 1858, n° 506, t. XLIX, 1re part., pag. 275 et suiv.). D'après ce dernier rapport, en 1856-57, il y eut 16,546 *orders of removal* avec 21,560 liv. de frais. En outre 384 *removals* en Écosse et 3,436 en Irlande. Les juges de paix peuvent retirer, jusqu'à son exécution, un ordre d'expulsion erroné sans appel, par un décret *of supersededs*, unilatéral.

Outre la paroisse intéressée, le pauvre lui-même possède un droit d'appel. Contre un ordre des juges de paix municipaux l'appel passe régulièrement, non pas aux *borough quarter sessions*, mais aux *quarter sessions* du comté, 8 et 9 Guill. III, c. 30.

Sont encore affaires connexes pour les sessions, les *orders* aux parents obligés à l'alimentation, 59 Geo. III, c. 12, § 26; des décrets d'exécution sur la fortune des pères de famille fugitifs, 5 Geo. I, c. 8, et les *orders of bastardy*, sous leur ancienne forme.

le jugement attaqué doivent être rectifiés en deuxième instance « brevi manu » et sans frais, 5 Geo. II, c. 19, § 1. En outre, les « quarter sessions » décident seulement en principe de la confirmation ou de la cassation, sans s'occuper de l'affaire elle-même. Dans les cas difficiles, elles peuvent, sur la demande des parties, consentir à un « status causæ » (grant a case), afin de faire décider la question de droit par le « king's bench. » Sur allégation de motifs importants, l'évocation par « certiorari » aux cours royales peut aussi avoir lieu.

La législation postérieure 10 et 11 Vict., c. 33; 11 et 12 Vict., c. 31, a sous ce rapport aussi décidé que la décision des « quarter sessions » était en dernier ressort, et elle a décrété l'abrogation du « certiorari » et du « mandamus, » et simplifié surtout quelques points de la procédure.

V. Par cette position des justices de paix, *tout le cours de l'instance de la législation des pauvres* est déféré en dernière instance *à la cour royale*, ce qui a lieu pour les points spéciaux de la nomination des inspecteurs des pauvres, du décrètement de l'impôt, de l'instance d'appel relative aux affaires d'assistance, et des « orders of removal. » Donc encore une fois ici, le développement uniforme du droit public se trouve assuré par l'instance judiciaire, et dans les cas où le « certiorari » est enlevé, la décision des « quarter sessions » est déclarée en dernier ressort. Ce n'est que la loi des pauvres de 1834 qui commence à inaugurer pour la première fois en ce domaine, la formation d'une instance d'appel supérieure auprès d'une autorité administrative.

§ 4

DÉCADENCE DE L'ASSISTANCE DES PAUVRES ET TENTATIVES DE RÉFORME

(*Gilbert's Act, Sturges Bourne's Act, Hobhouse's Act.*)

La décadence de l'administration communale des pauvres, devint sensible à la fin du dix-huitième et au commencement

du dix-neuvième siècle, par l'aggravation de la charge de la taxe des pauvres. Les frais d'entretien des pauvres, qui, en chiffres ronds, étaient en 1750, seulement de 666,666 liv.; s'étaient successivement élevés, en 1776, à 1,500,000 liv., en 1783-1785, à 2,000,000 liv., en 1801, à 4,000,000 liv., en 1815, à 6,500,000 liv., en 1818, à 7,833,333 liv. Ces chiffres n'indiquent pas seulement un défaut de développement des classes ouvrières, mais des fautes et des abus graves dans l'administration des pauvres. L'occupation convenable des pauvres capables de travailler était devenu pour ainsi dire hors d'usage, à cause de la petitesse des circonscriptions; dans de grandes paroisses les affaires des inspecteurs des pauvres étaient trop nombreuses, dans toutes, le changement annuel des employés de l'administration était défavorable. La facilité d'une tenue de livres alphabétique et mécanique avait amené précisément, en opposition avec le sens de la législation d'Élisabeth, les paiements directs en argent. Sans contrôle, sans reddition de compte, sans responsabilité vis-à-vis des vrais contribuables, le « poor rate », toujours grossissant, était fréquemment éloignée de son but, comme dans l'administration des villes incorporées; les frais de procès, si fréquents à cause du droit de domicile rendu si subtil, mangeaient à eux seuls près de 330,000 liv. par an. L'administration supérieure des juges de paix, qui ne pouvait atteindre d'une manière efficace que le côté formel et légal de l'administration des pauvres, n'avait pas les moyens d'agir d'une manière efficace en ce cas. Il s'y ajouta, vers la fin du dix-huitième siècle, les modifications des rapports du prix des choses, dans tout le pays, par les droits sur les grains, et les salaires maintenus artificiellement à bas prix, qui se trouvèrent ainsi impliqués dans des rapports, extrêmement intimes avec l'administration des pauvres.

Ce que l'on appellait l'« allowance system », introduit d'abord, en mai 1795, par des motifs d'humanité et reçu avec beaucoup de faveur dans le Berkshire, concédait aux travailleurs salariés, d'après le rapport du prix des subsistances,

un secours de la caisse des pauvres, par chaque tête de la famille. Ce système s'étendit promptement à tout le pays, sans que les maîtres voulussent remarquer comment l'impôt des autres contribuables était ainsi transformé en appoint à leur profit. Comme on trouva alors plus avantageux « de maintenir les salaires dans les anciennes proportions », et que l'on préférait de temps en temps payer des subsides aux travailleurs sur la caisse des pauvres, subsides auxquels ils croyaient avoir des droits légaux, d'une manière indépendante de la mesure et de la valeur de leur travail, ainsi se trouvait créé pour le travailleur un revenu, qui s'élevait annuellement avec l'accroissement de sa famille et hebdomadairement avec l'élévation du prix du blé. Un système, qui plaçait le travailleur paresseux dans une meilleure situation que celui qui était actif, qui descendait les salaires au point de réduire le travailleur capable lui-même et malgré lui, au niveau de l'assistance des pauvres, qui poussait en outre, par des primes directes, aux mariages prématurés, eut naturellement les suites les plus déplorables en développant la paresse, le manque de soin, les charges et l'indigence des masses. Dans plus d'une localité on commença à entreprendre, pour remédier au mal, des travaux de route et de campagne, sans plan arrêté. Lorsque dans les paroisses il existait des maisons des pauvres ou des « workhouses », c'étaient en majeure partie des maisons en décadence avec habitation libre pour quelques pauvres familles, qui se démoralisaient réciproquement sans surveillance, sans secours médicaux, sans enseignement des enfants (1).

(1) Sur les troubles économiques et administratifs de cette époque, comparez Nicholls, t. II, pag. 300 et suiv., et Chadwick, *The Parish and the Union*, Londres, 1837, pag. 6-17. Le motif fondamental de ces troubles était dans la complète confusion des gens capables et des gens incapables de travailler, qui trouvait son origine dans l'administration mécanique de cette charge par les *overseers* et dans l'intrusion concomitante des juges de paix et de leurs actes d'assistance unilatéraux. Il s'y mêlait assurément la cherté du prix du blé, l'influence sociale des années de guerre, le développement progressif du système du travail dans les fabriques et d'autres

Dans cet état de choses, les lois de réforme suivantes agirent expérimentalement pendant une génération, jusqu'à ce qu'existât la matière de transformation complètes :

I. *Le Gilbert's Act*, 22 Geo. III, c. 83, contient essentiellement de nouveaux principes pour l'*administration* des pauvres (complété par 33 Geo. III, c. 35; 41 Geo. III, c. 9; 43 Geo. III, c. 110, dont les principales décisions sont reportées ci-dessous), mais, il est vrai, avec la réserve importante, que l'acceptation du nouveau système administratif est remis à *la libre acceptation des associations locales de l'assistanee des pauvres* (§ 44). Les nouveaux principes d'administration sont :

1. *La division des fonctions existantes et l'introduction d'un système d'employés de l'administration des pauvres rémunerés.* Si la commune accepte la loi, par résolution des 2/3, elle doit en même temps proposer trois personnes capables, parmi lesquelles trois juges de paix nomment un curateur des pauvres rémunéré, *guardian* (§§ 3, 7), ainsi qu'un inspecteur de la maison de travail; en même temps on fixe le traitement : il doit être confirmé par le consentement écrit de deux juges de paix. Les juges de paix peuvent aussi, sur le désir qu'en exprimera la commune, nommer deux « guardians », 33 Geo. III, c. 35, § 1, et même plus encore, selon le besoin, 41 Geo. III, c. 9, § 1. Les « guardians » ainsi nommés, entreprennent l'administration courante des pauvres, « care and management of the poor », tandis que les inspecteurs des pauvres et les marguilliers ne conservent que la taxation et le recouvrement de la taxe des pauvres. Ils doivent, en conformité de ceci, payer de temps en temps les sommes nécessaires aux « guardians » (§§ 7, 8). Ces derniers peuvent décréter, par « order », de temps en temps les sommes nécessaires et, en cas de refus des employés collecteurs, les obliger à procurer cette somme par ordre de saisie d'un juge de paix. 41 Geo. III, c. 9, § 2.

calamités, et ce dans une mesure qui aurait préparé des rudes épreuves, même à une administration plus vigoureusement organisée.

2. *Plusieurs paroisses peuvent aussi s'unir pour l'administration commune de leurs pauvres*, « union of parishes » (§ 4), sur pied d'un mandat écrit, et après résolution communale et légale préalable des deux tiers de voix. Cette union laisse sans modification les contributions et taxes pour l'entretien des pauvres, mais produit une administration commune d'année en année, et facilite l'établissement commun d'une maison des pauvres. Les « guardians » des paroisses unies ont à présenter aux juges de paix trois personnes, parmi lesquelles ceux-ci nomment un visiteur de la maison des pauvres. L'acceptation de cette charge est libre, mais délivre celui qu'ils en chargent des autres fonctions communales (§ 10). Personne ne veut-il se charger des fonctions, un « guardian » différent agit chaque mois comme « visitor », sous le contrôle des juges de paix. Le « visitor » doit contrôler la maison des pauvres, veiller à l'économie des dépenses, à faire disparaître les différences des comptes du « guardian » et du trésorier.

3. *L'institution de maisons des pauvres et de maisons de travail*, « poor houses », est dès lors nécessairement liée à toute union de paroisses. Les juges de paix nomment à cet effet, sur la proposition de la commune, le « governor », qui peut être démissionné « pour mauvaise conduite ou pour incapacité », par le « visitor » et la pluralité des *guardians*, ou par deux juges de paix (§ 3). Les « guardians » doivent procurer les bâtiments habitables, en les construisant à nouveau, les achetant ou les louant; ils doivent être acceptés par le « visitor », ils doivent réunir aussi les objets nécessaires et les matériaux pour occuper les pauvres (§ 17). Ils forment sous ce rapport avec le « visitor » une personne juridique (*body corporate*, § 21-27; 42 Geo. III, c. 74; 43 Geo. III, c. 110, § 1; 1 et 2 Geo. IV, c. 56, § 1). Le « guardian » de la paroisse que cela concerne doit pourvoir au vêtement aussitôt après l'admission (§ 33). En outre, les frais d'entretien sont répartis entre les paroisses, d'après le rapport moyen des frais d'entretien des pauvres dans chaque commune, durant les trois dernières années avant le traité écrit d'union (§§ 24-26). Le premier

dimanche de chaque mois, les « guardians » tiennent une séance générale dans la maison des pauvres, le trésorier y rend ses comptes et les fait approuver.

4. *La tendance de l'ancienne législation à entretenir surtout les pauvres par le travail* se représente avec le « Gilbert's Act ». Comme principal élément à cet égard on emploie le système des maisons des pauvres soumises à une administration régulière. Ainsi que les prescriptions spéciales suivantes : les enfants illégitimes peuvent être reçus, soit dans la maison de travail, soit mis en pension dans une famille particulière, par le « guardian », avec l'assentiment du « visitor », jusqu'au moment où ils peuvent être mis en apprentissage ou placés dans un métier (§ 30). Les personnes paresseuses ou désordonnées, qui bien que « capables de travail, se refusent à travailler et à s'entretenir elles-mêmes et leur famille, » doivent être poursuivies par le « guardian », comme « idle and disorderly persons », d'après le « vagrant Act » ; ceux qui le négligeraient sont menacés d'une poursuite (§ 31). Lorsque l'occasion de travail manque, le « guardian » doit chercher un travail privé convenable pour le pauvre, recevoir le salaire ainsi gagné, et en disposer pour son entretien (§ 32). Il a le pouvoir général de condamner sommairement à une correction de un à trois mois les pères paresseux et désordonnés (§ 33).

Se trouve réservé le droit des juges de paix, d'ordonner par écrit, sur dénonciation assermentée d'un pauvre, du refus à lui fait d'une assistance, et après examen des circonstances et serment, soit un secours temporaire, ou l'admission dans une maison des pauvres (§§ 35 et 37) ; semblables requêtes doivent cependant être d'abord formulées devant le « guardian », puis devant le « visitor », et enfin, devant le juge de paix (§ 36).

Les juges de paix peuvent tenir, en vue de l'exécution de cette loi, des sessions spéciales, en y appelant les employés de paix et les « guardians » (§ 16).

Les personnes qui se tiennent pour lésées par des actes d'un juge de paix posés dans l'exécution de cette loi, peuvent en appeler à la plus prochaine « quarter session », après appel

préalable (notice), et délai de huit jours, ainsi que la prestation d'une caution pour les frais de procédure (1).

(1) Le *Gilbert's Act* ne modifie pas la constitution, mais seulement l'administration de l'assistance des pauvres, et uniquement dans les communes qui acceptaient la loi. Il y a comme condition préalable que les deux tiers des propriétaires et locataires, imposés pour la taxe des pauvres, calculée d'après « le nombre et la valeur », réunis en assemblée communale, acceptent les actes (§ 3). La première démarche est une annonce écrite de la réunion à la porte de l'église, et ce pendant trois dimanches (§ 6). Dans l'assemblée il n'y a que les propriétaires ou les fermiers de terres, taxés annuellement pour l'impôt d'après un revenu de 5 liv. et les *occupiers*, alors seulement que personnellement ils sont taxés (§ 6). Lorsque néanmoins il n'existe pas au moins dix personnes ainsi qualifiées, chaque contribuable peut coopérer au vote. D'après 33 Geo. III, c. 35, § 1, l'acte est tenu pour adopté si les 2/3 des membres de la commune *qui sont présents* votent en ce sens.

Les diverses paroisses paient, en cas d'union, leurs contributions afférentes à la taxe des pauvres, à la caisse du district uni. Les comptes, tant des marguilliers et des inspecteurs des pauvres que des *guardians* doivent être examinés chaque mois par le *visitor*, après avoir été vérifiés auparavant, sous serment, devant un juge de paix (§ 8). En même temps les *guardians* peuvent proposer l'un d'entre eux aux juges de paix, afin d'être délégué comme trésorier. Les juges de paix peuvent élire à ces fonctions celui qui est désigné ou un autre *guardian*. Le trésorier doit donner des garanties de rendre un compte satisfaisant, tenir un livre de comptes, faire les paiements, présenter son compte à chaque réunion des *guardians*, et faire une fois par an une reddition de compte et un rapport sur l'administration de la maison des pauvres, rapport qui doit ensuite être présenté aux *quarter sessions*. Le trésorier peut recevoir un traitement de 10 liv. par an (§ 12; 41 Geo. III, c. 9, § 3). Les fonctions de *guardian*, *governor*, *visitor* et trésorier se terminent chaque année à la semaine de Pâques, sous réserve d'une résolution de renouvellement (§ 14).

Les *visitors* et les *guardians* peuvent aussi donner pendant douze mois, au maximum, l'assistance et le vêtement en entreprise à un concessionnaire, sous le contrôle permanent des *governor*, *visitor* et *guardians*, ainsi que des juges de paix. Sur preuve établie d'une malversation, deux juges de paix peuvent rompre un pareil contrat. Au contraire, l'ancienne location autorisée par 9 Geo. I, c. 7, des divers pauvres pour le travail (*farming out the poor*) est interdite pour l'avenir à cause des abus antérieurs.

Quant à l'administration des maisons de travail, la loi donne déjà des règles normales, qui peuvent être complétées par résolution des juges de paix en une session spéciale, sous réserve du pouvoir des *quarter sessions* d'abroger ensuite ces additions (§ 34). Les *rules*, *orders* et *regulations* de la loi peuvent par résolution d'une petite session de district être déclarés

II. Par le *Select vestries* ou le *Sturges Bourne's Act*, 59 Geo. III, c. 12, l'organisation des communes locales est transformée spécialement pour les objets de l'administration des pauvres, et, en conséquence, une modification est effectuée dans l'*institution des fonctions et les maximes d'administration*.

Il est permis à l'avenir aux habitants d'une paroisse, rassemblés en « vestry », de former *un select vestry* (au sens d'un comité d'administration élu) *pour les objets de l'administration des pauvres*.

Après le *general vestries Act*, 58 Geo. III, c. 69, il s'y ajouta un droit de vote réparti en six classes.

Il faut nommer comme administration des pauvres, cinq à vingt habitants fortunés, « substantial householders or occupiers », auxquels s'ajoutent les marguilliers et les inspecteurs des pauvres en fonctions comme membres « ex officio ». Les membres ainsi élus obtiennent une installation écrite sous le seing et le sceau d'un juge de paix, qui est autorisé et commissionné à cet effet par la loi.

Le « vestry » se charge du soin d'administrer les choses relatives à l'assistance des pauvres dans la paroisse. Trois membres doivent être présents pour qu'une résolution puisse être prise. La durée du « vestry » s'étend d'abord à l'année de fonctions de l'inspecteur des pauvres, jusqu'à quatorze jours après la nomination des « overseers » pour l'année suivante; mais il peut être continué d'année en année.

Il se réunit au moins une fois tous les quatorze jours, élit

appliquables aux maisons des pauvres et de travail de ces paroisses où le *Gilbert's Act* n'est pas introduit, 49 Geo. III, c. 124, § 5; 50 Geo. III, c. 50, §§ 1-5.

Les décisions les plus efficaces du *Gilbert's Act* ont été ensuite plutôt généralisées qu'abrogées par la grande loi des pauvres de 1834. D'après un relevé de l'*inspectorat* des pauvres de 1858, il existe aujourd'hui encore douze unions soumises au *Gilbert's Act*, comprenant 200 communes locales avec 153,864 âmes, ainsi que deux grandes paroisses de 19,656 habitants. Un relevé des diverses paroisses de ce groupe se trouve aux *Parl. Pap.*, 1850, n° 212; un rapport sur les résultats pratiques des unions *under Gilbert's Act*, aux *Parl. Pap.*, 1844, n° 543, t. X, pag. 1; 1845, n° 409, t. XIII, pag. 1.

dans chaque assemblée à la majorité des voix un président ; ce président a voix prépondérante.

Le « vestry » a le pouvoir « d'examiner la situation et les rapports des pauvres de la paroisse ; d'établir les circonstances et le montant de l'assistance à donner aux pauvres ; d'apprécier en outre le caractère et la conduite des gens nécessiteux, ce qui peut motiver une différence dans l'assistance à l'égard des gens qui en sont dignes et des paresseux et fainéants ; » il peut publier à cet égard des ordres écrits, ainsi qu'examiner et surveiller le recouvrement et l'administration de tout l'argent à réunir par la taxe des pauvres et par les autres fonds charitables. Les inspecteurs des pauvres sont avertis de se régler dans leur gestion d'après les *indications* du « select vestry », et de n'accorder en général des secours des pauvres que d'après leurs ordres, sous réserve de cas pressants et imprévus et d'ordres d'assistance spéciaux des juges de paix.

Une nouveauté *administrative* importante, est l'introduction *des inspecteurs des pauvres rémunérés* (*assistant overseers*). Les habitants d'une paroisse peuvent dans une réunion nommer à cet effet une ou plusieurs personnes convenables, déterminer avec précision les devoirs des employés, et leur fixer un traitement payable sur le poor-rate. Deux juges de paix sont autorisés à leur donner l'institution. La personne ainsi nommée a toutes les fonctions d'un inspecteur des pauvres ordinaire, qui sont énumérées dans la patente. Les fonctions durent jusqu'à ce qu'elles soient révoquées par un « vestry » postérieur. D'après le § 35, cette institution s'étend à tous les villages et à toutes les localités qui ont leurs inspecteurs spéciaux des pauvres et leur administration charitable spéciale ; le besoin la fit accepter dans des sphères si étendues, que déjà en 1832, il y avait 1,234 « select vestries », et 3,154 « assistant overseers », qui se rangèrent ensuite facilement dans les associations de district des pauvres des nouvelles lois.

La nouveauté la plus importante du *Sturge Bourne's Act* est cependant l'*introduction d'un nouveau rapport entre la constitution et l'administration.* Tandis que le *Gilbert's Act* donne,

suivant l'ancienne tradition, le droit de nomination aux nouveaux employés dans l'assistance des pauvres, dans le *Sturge Bourne's Act* le principe de l'élection est développé, et ainsi les *contribuables* acquièrent l'influence prépondérante sur la collation des emplois, sur les maximes de l'administration, et sur la répartition des divers secours. Les juges de paix n'ont, d'après la rédaction de la loi, que le droit d'instituer officiellement l'élu choisi par les habitants. Ils ne peuvent donc omettre aucun nom « même s'ils pouvaient à cet égard donner un motif important. » R. v. Adams, 1. Ad. et E. 409. Un semblable ordre d'institution, « appointment of select vestry under 59 Geo. III, c. 12 », était conçu dans les termes suivants :

« Attendu que par une loi 55 Geo. III, il est ordonné etc.., et après qu'aujourd'hui il nous a été rapporté à nous N. N. juges de paix, que les habitants de la paroisse de N. ont de la manière prédite nommé et élu vingt « substantial householders et occupiers » dans ladite paroisse, dont les noms suivent, comme membres d'un « select vestry » pour l'assistance des pauvres de la paroisse; nous instituons, en vertu de de la susdite loi, A. B. pasteur, C. D., E. F. marguilliers, G. H., I. K. inspecteurs des pauvres, L. M., N. O. etc., (pas plus de vingt) comme « select vestry » pour le soin et l'administration des choses concernant l'assistance des pauvres dans la paroisse de N. pour la durée de l'année prochaine. Donné, etc. » Mais cette loi ne touche à aucun des pouvoirs, qui par acte local ou spécial ont été constitués pour une localité ou une circonscription.

Tous les « select vestries » existant sur pied d'un « ancient usage or custom » doivent aussi demeurer, sans modification et sans restriction (§ 36), ainsi que les administrations des pauvres, dans le pays de Galles (§ 37) (1).

(1) Le *Sturge Bourne's Act* renferme des modifications importantes, tant de la constitution que de l'administration. Les *select vestries* ne sont au fond qu'une résurrection de l'ancien système des *parish comittees*. L'activité économique de comités élus doit enlever la réunion concrète et l'appréciation des cas divers d'assistance particulière, aux *overseers* devenus insuffisants.

III. Un pas de plus fut la *création de conseils communaux sur la base du droit de vote général pour les grandes localités, création, qui eut lieu* par le *Hobhouse's Act*, 1 et 2 Guill. IV, c. 60. Cette loi ne se rapporte pas seulement à l'administration des pauvres, mais à tous les pouvoirs des *open vestries*, et ne doit valoir que pour les grandes paroisses qui comptent au moins 800 contribuables, ainsi que pour les villes incorporées (§ 43) et même pour celles-ci seulement sur l'acceptation préalable et libre par résolution de la majorité de la commune (§ 1).

Le *select vestry* doit tenir un registre des procès-verbaux, afin d'y transcrire intégralement les réunions, débats, résolutions et tout l'argent reçu ou dépensé d'après ses indications. Un rapport sommaire sur les débats et les comptes doit avoir lieu deux fois chaque année, aux mois de mars et d'octobre et être présenté aux membres de la commune dans une assemblée générale (§ 3), pour laquelle les marguilliers et les inspecteurs des pauvres lancent des invitations officielles et publiques dix jours auparavant. La même voie de publicité avec indication de l'objet spécial est nécessaire en cas d'assemblée, qui doit délibérer sur l'installation d'un *select vestry* ou sur l'élection de ses membres (§ 4).

La loi n'abrogea pas, il est vrai, les *select vestries* existants composés par cooptation. La pratique judiciaire est cependant devenue un peu plus rigoureuse ici, relativement à la présomption de la coutume immémoriale, parce qu'il s'y agit des *pouvoirs d'administration des pauvres*, qui ne datent notoirement que depuis Élisabeth, et ne peuvent pas remonter par conséquent avant le temps 1 Rich. I. On admit donc que le pouvoir de la commune de régler au moins ce qui concernait ses pauvres par résolution communale demeurait imprescriptible. Il pouvait donc se rencontrer deux *select vestries* dans une paroisse, l'un choisi d'après 59 Geo. III, c. 12, l'autre subsistant traditionnellement. Le premier doit exécuter toutes les affaires auxquels le dernier ne peut suffire, R. v. St. Martin, *in the Fields*, 3 B. et Adol. 907, car un *select vestry* établi par coutume ancienne ne peut réclamer un droit immémorial à la levée obligatoire des taxes des pauvres qui n'a été donné que par 43 Elis., c 2. R. v. St. Bartholomew the Great, 2 B. et Adol. 506. La loi n'autorisant expressément que les « inhabitants *of the parish in vestry assembled* » à élire un *select vestry*, un *vestry* ancien existant d'après la tradition ne pouvait pas élire de *select vestry* au temps de cette loi, mais seule l'ensemble de la commune pouvait le faire, R. v. Woodmann, 4 B. et Adol. 507. Il se trouve un relevé des *select vestries*, formés ensuite de cette loi, dans les *Parl. Pap.*, 1826-27, t. XX, pag. 673.

La législation postérieure des pauvres a ensuite soumis ces conseils d'administrateurs des pauvres au nouveau système et au contrôle de l'*inspectorat* des pauvres, 4 et 5 Guill. IV, c. 76, §§ 21, 54; 10 et 11 Vict., c. 109, § 10.

Le conseil communal à former d'après la loi doit consister, selon l'étendue de la paroisse, en 12 à 120 représentants, qui doivent être des « householders » domiciliés, taxés par la taxe des pauvres, avec une propriété réelle d'au moins 10 liv. de revenu annuel, dans la circonscription de la police métropolitaine, ou de 40 liv. dans de grandes paroisses comprenant plus de 3,000 « householders » domiciliés, Un tiers des représentants sort chaque année et est remplacé par de nouveaux choix (§§ 24-26). Le nombre des députés communaux est de 12 pour les communes, de 1,000 « householders » contribuables; 24 pour 1,000 à 2,000 « householders; » 36 pour 2,000 à 3,000 « householders, » et ainsi de suite 12 en plus par 1,000 habitants jusqu'au maximum de 120. Le pasteur et le marguillier sont « ex officio » membres de l'assemblée avec voix délibérative, mais lorsque pour une paroisse il y a plusieurs pasteurs, un seul d'entre eux est membre (§ 23).

Le conseil communal ainsi formé *remplace entièrement le « vestry » subsistant jusqu'alors*, comme représentant légal de toute propriété communale, comme son représentant dans la direction des procès, dans les contrats et pour toute l'administration paroissiale avec le droit de rendre compte, ainsi qu'il appartenait auparavant au « vestry. » Les actes locaux existant et les lois spéciales sur la formation de « parish vestries, » ou de conseils d'administrations spéciaux des pauvres ou de l'église, ne sont aussi modifiés par cette loi, que relativement au choix des « vestrymen » (§ 27). L'assemblée est capable de prendre une résolution lorsque 5 à 9 membres sont présents, selon le nombre de personnes qui la composent. « Dans l'absence d'une personne, qui est autorisée à présider par la loi ou la coutume, » l'assemblée, au début de chaque séance, élit son « chairman » (§ 30).

Cette loi n'eut cependant ni les effets que l'on craignait ni les résultats que l'on espérait, elle ne fut acceptée que par peu de communes, et resta sans influence pour l'organisation de l'ensemble de l'assistance des pauvres (1).

(1) Le *Hobhouse's Act* n'a non plus de valeur que dans les communes qui

IV. Dans l'intervalle, *de nombreux actes locaux pourvurent, pour de grandes paroisses*, à l'organisation d'*administrations particulières des pauvres*, en leur donnant généralement la forme de comités communaux, avec des employés inférieurs rému-

s'y soumettent volontairement. La loi, dans ses §§ 1-11, contient la procédure pour cette résolution préalable. La proposition d'accepter l'acte doit être formé par au moins 1/5 des contribuables ou par au moins 50 paroissiens payant les taxes et présentée à l'un des marguilliers. Le premier dimanche de mars les marguilliers doivent convoquer la commune à une assemblée, dans le but de prendre une résolution sur ou contre l'adoption de l'acte. Le vote a lieu par écrit, d'après une formule légale pour ou contre l'acceptation. Les marguilliers comptent les votes et déclarent l'acte adopté, si la majorité des contribuables est présente et si les 2/3 d'entre eux votent dans ce sens. Ne peuvent voter, d'après le sens de la loi, que les personnes qui sont taxées une année entière, avant de voter, et ont payé tous les impôts communaux devenus exigibles dans les six mois précédant le vote. Les employés communaux qui se refusent sur réclamation légale de convoquer la commune afin qu'elle prenne une résolution, sont soumis à une poursuite répressive pour *misdemeanor*.

La *procédure électorale* pour le conseil communal est déterminé aux §§ 12 à 22. Les élections ont lieu chaque année au mois de mai. Un dimanche précédant d'au moins vingt et un jours celui de l'élection, les marguilliers doivent convoquer les électeurs par écrit appendu à la porte principale de l'église, et en d'autres endroits usuels. Les collecteurs d'impôts sont également convoqués au jour de l'élection, afin de contrôler la capacité de ceux qui se présentent pour voter. Afin de rassembler les votes on nomme huit *inspectors of votes*, quatre par les marguilliers, quatre par l'assemblée. L'élection a lieu d'abord par la levée des mains, à la majorité absolue ; cinq contribuables peuvent aussi demander un vote au bulletin (*poll by ballot*), à délivrer aux scrutateurs. A quatre heures le vote est clos, les bulletins sont comptés, en cas d'égalité de voix le sort décide. Des peines sont comminées au § 19 pour la falsification des voix ou les calculs fautifs du nombre des voix.

Les assemblées du conseil communal ne doivent pas être tenues dans l'église. On tient des registres de procès-verbaux des délibérations. Chaque contribuable peut en prendre connaissance, le secrétaire du *vestry* doit le permettre à peine de 10 liv. d'amende, ainsi que le contrôle des comptes du *vestry*.

Indépendamment du conseil communal, les membres de la commune nomment aussi annuellement *cinq réviseurs de comptes* (*auditors*), qui sont élus en même temps que le conseil, et ont les mêmes pouvoirs que les conseillers. Cependant les fonctions d'*auditor* et de *vestryman* sont inconciliables (§ 33). Les *auditors* se réunissent deux fois chaque année dans le

nérés. Souvent aussi plusieurs paroisses se réunissaient par acte local en une seule association. Le curatoire administratif des « guardians » remplaçait également ici le plus souvent, dans l'administration, les « oversers, » qui généralement devaient décréter la taxe des pauvres et procurer aux « guardians » l'argent nécessaire (1).

§ 5

LA LOI DES PAUVRES DE 1834, 4 ET 5 GUILL. V. C. 76.

La durée des défauts et la grande inégalité de situation des administrations des pauvres, occasionnèrent en 1833 l'institution d'une commission d'enquête, qui en utilisant les expé-

local du *vestry* et examinent les comptes du conseil communal ou de leur trésorier pour le dernier semestre. Ils leur sont fournis avec toutes les pièces à l'appui. Il en est de même des comptes des marguilliers, des inspecteurs des pauvres et de tous les autres employés de la commune (§ 34). Les comptes examinés sont soumis dans le bureau à l'examen de tous les imposables ; quatorze jours après la révision, des extraits doivent être communiqués, par écrit ou par impression, au conseil communal, ils peuvent être délivrés à chaque contribuable moyennant un faible droit (§§ 37-38). On ne doit élire pour *auditors* que les personnes qui ont déclaré auparavant par écrit leur agréation de ces fonctions. Les employés inférieurs sont obligés de se mettre à la disposition des *auditors*, pour être entendus et à leur fournir les livres et papiers nécessaires, à peine d'être soumis à une procédure répressive pour *misdemeanor*.

Sont réservés tous les droits de juridiction de l'Église, de l'État, relativement aux ecclésiastiques et aux circonstances relatives aux paroisses avec la seule exception de la création d'un nouveau *vestry*, ordonné dans la loi.

La législation postérieure des pauvres a soumis aussi ces conseillers communaux à l'*inspectorat* des pauvres, « relativement aux règlements généraux, pour l'assistance des pauvres, les redditions de compte et la formation des contrats », 4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 15.

(1) Un aperçu nominatif des paroisses soumises à de pareils actes locaux se trouve aux *Parl. Pap*, 1856, n° 212. Les administrations locales présentaient-elles aussi de riches matériaux pour une réforme complète de l'administration des pauvres. Et d'après la nouvelle loi il y a encore vingt et une unions et quinze paroisses soumises à une administration résultant d'actes locaux.

riences acquises, qui avaient été obtenues depuis un demi-siécle à partir du « Gilbert's Act, » et les améliorations particulières, fit son rapport en février 1834. Les propositions les plus importantes de la commission furent redigées en loi en août 1834 par le « poor law amendment, » Act., 4 et 5 Guill. IV, c. 76. Elle renfermait une condensation et une généralisation des réformes spéciales antérieures résultant du « Gilbert's Act, » du « Sturge Bourne's Act » ainsi que des actes locaux, par conséquent du système des associations des pauvres de district, des comités communaux délibérants électifs, « guardians, » des employés, des pauvres rémunérés, et des « workhouses, » le tout assurément avec un pouvoir d'organisation étendu et sous le contrôle d'une autorité royale centrale. Le but de l'ensemble est le retour le plus complet possible à la loi d'Élisabeth : que les gens pauvres capables de travailler doivent être employés, par l'accoutumance de tous les gens valides qui réclament l'assistance publique, au travail, à un genre de vie régulier et à l'indépendance économique. Les principales parties de la loi très étendue sont d'après l'ordre légal et le groupement d'après lequel a eu lieu ensuite l'application particulière, les suivantes :

1. Le roi est autorisé à nommer sous le sceau manuel (par le ministre de l'intérieur, par conséquent) *une autorité centrale « the poor law commissioners for England and Wales »* (§§ 1-14) consistant en *trois commissioners* et au plus *neuf assistant commissioners*, ainsi que des secrétaires et le personnel des bureaux. Cette autorité était nommée périodiquement, et fut ensuite constituée à nouveau par 10 et 11 Vict., c. 101 sous le titre de *Commission pour l'administration des lois sur l'assistance des pauvres en Angleterre;* le premier élu est le *président* et le chef dirigeant de cette autorité.

Le cercle des affaires de l'inspectorat des pauvres (§§ 15 à 20) est *la direction et le contrôle* de toute l'administration des pauvres en Angleterre et au pays de Galles et spécialement la publication de règles générales (rules) sur la nourriture des pauvres, l'établissement de workhouses, l'éducation et l'entretien

des enfants des pauvres; mais en excluant l'administration des cas isolés d'assistance. Il s'y rattache l'inspection et la direction de la procédure en cas d'achat, de construction nouvelle, de reconstruction, d'aliénation des *workhouses* et du prêt de capitaux à cet effet (§§ 21-25) (1).

2. *La création obligatoire de nouvelles associations des pauvres de district* (§§ 26-37). L'inspectorat des pauvres doit être autorisé « à réunir d'après son appréciation, une série de paroisses » et à leur donner un « workhouse » commun, de telle sorte néanmoins, que chaque paroisse conserve ses obligations particulières tant dans que hors du « workhouse ». Pareillement l'autorité centrale peut, de l'assentiment des 2/3 des « guardians » existants, dissoudre en tout ou en partie les unions existantes et rattacher les communes à d'autres.

Il s'y réfère les prescriptions sur la représentation des associations des pauvres de district *par des conseils électifs des pauvres de district*, « *boards of guardians* » (§§ 38 41). Chaque paroisse élit, d'après un droit de vote, par classe, un ou deux « guardians », auxquels s'adjoignent comme « guardians ex officio » les juges de paix de district (2).

3. *L'institution d'employés rémunérés*, tant pour le système d'assistance que pour le système de reddition de compte (§ 46) doit avoir lieu, sur l'avis de l'inspectorat des pauvres, dans les diverses associations des pauvres. Il s'y rattache des prescriptions sur les redditions de compte des employés des pauvres (§ 47), et la prescription générale que les présidents des maisons de travail et tous les employés rémunérés de l'administrations des pauvres peuvent être démissionnés par l'inspectorat (3).

(1) La position générale de l'*inspectorat* des pauvres comme autorité centrale pour les associations communales et de district se trouve exposée plus bas au § 11.

(2) La formation des associations des pauvres de district et des *boards of guardians* est exposée au § 7, il s'y trouve aussi une statistique de ces associations.

(3) Le nouveau système des employés rémunérés se trouve exposé avec la statistique du personnel au § 8.

4. *Des règlements pour l'administration* des maisons des pauvres existantes et des maisons des pauvres de district à créer à nouveau (§§ 42 à 45) sont publiés par l'inspectorat des pauvres, et leur observation est surveillée par les juges de paix. Il y a des prescriptions sur la formation des contrats (§§ 49-51).

Il y en a sur le *mode d'assistance des pauvres* (§§ 52-61), qui sont assurés généralement, pour les gens capables de travailler, dans les « workhouses », exceptionnellement dans leur propre maison, d'après des règles de l'inspectorat des pauvres sous le pouvoir décréteur des « boards of guardians », mais avec la concurrence des juges de paix. Il y faut ajouter quelques prescriptions sur la réunion d'approvisionnements, dans des buts déterminés (§§ 62-63) (1).

5. *Simplification du droit de domicile* (§§ 64-68), avec abrogation de son acquisition par location, service et fonctions; modification du droit de domicile par location ou fermage de terres, par l'apprentissage ou la propriété foncière. Il s'y ajoute de nouvelles maximes juridiques sur le droit de domicile des enfants illégitimes (§§ 69-76). Enfin des prescriptions sur la procédure en cas d'« orders of removal » (§§ 79-84) (2).

6. *Des prescriptions administratives diverses* (§§ 77, 78, 85-109), terminent sans ordre bien remarquable (3).

(1) Les nouveaux principes d'administration des pauvres ainsi que les principales dates statistiques sont exposés au § 9, ainsi qu'un exposé spécial des districts des écoles pauvres, § 10.

(2) La forme actuelle du droit de domicile et des *orders of removal* est exposée au § 6.

(3) Les prescriptions diverses se rapportent à la non-participation des employés des pauvres, aux contrats de livraison, aux redditions de compte des fondateurs de bienfaisance, à l'exemption du timbre et du port, à la radiation de postes illégaux dans leurs comptes des pauvres, à l'interdiction de boire des liqueurs alcooliques dans les *workhouses*, aux peines disciplinaires des employés pour désobéissance aux ordres des *guardians*, et contre les *rules*, *orders* et *regulations* de l'*inspectorat* des pauvres, à des principes communs sur la procédure répressive sommaire, les appels et le *certiorari*, ainsi qu'une longue série de clauses interprétatives. Ces dispositions diverses sont insérées autant que possible dans les paragraphes suivants, à leur place, dans l'ordre naturel des choses.

Conformément à cette loi, la grande majorité des paroisses a été progressivement et réellement rattachée aux associations des pauvres de district (poor law unions); mais de grandes paroisses isolées ont aussi accepté isolément des « boards of guardians » d'après la loi des pauvres.

Dans d'autres, les constitutions organisées ensuite d'actes locaux sont conservées, dans d'autres au contraire celles produites par le « Gilbert's Act ».

Quelques administrations peu importantes enfin sont encore sans modification soumises à une administration, d'après la loi 43 Elis., c. 2. L'inspectorat des pauvres s'occupe, dans ses derniers rapports annuels, de 624 associations, comme unions formées, soumises au nouveau système d'administration des « guardians », ce qui n'exclut pas cependant, que presque chaque année une ou deux unions très populeuses sont amoindries par division, de telle façon qu'il existe maintenant 647 unions formées (Rapport annuel de 1862, pag. 99) avec 17,642,840 habitants comptés d'après le recensement de 1851, tandis que le restant (avec environ 400,000 habitants) est encore rattaché à des systèmes divergents d'administration des pauvres. Le développement du système s'est produit depuis l'introduction de la loi des pauvres, non seulement par de nombreuses *novelles*, mais encore par autant de règlements étendus et influents de l'inspectorat des pauvres. Un recueil riche en matériaux sur les résultats et sur les défauts encore existants se trouve dans les rapports généraux de l'inspectorat présentés chaque année au parlement (1).

(1) Le nombre des statuts sur l'assistance des pauvres, depuis 1603 jusqu'en 1853, est évalué à 160, dont 40 environ datent de l'époque qui suivit l'institution de l'*inspectorat* des pauvres. Il s'y rattache plus de 1,900 décisions judiciaires, disséminées dans environ 149 volumes de précédents. Depuis la publication de la loi de 1834 il y a eu chaque année des lois additionnelles : comme 5 et 6 Guill. IV, c. 69; 6 et 7 Guill. IV, c. 107; 7 Guill., c. 84; 3 et 4 Vict., c. 42; 5 et 6 Vict., c. 57; 7 et 8 Vict., c. 101 (des réformes importantes dans le système administratif); 10 et 11 Vict., c. 109 (institution d'un nouvel *inspectorat* des pauvres), statut dont dépend encore un

§ 6

LE DROIT DE DOMICILE (LAW OF SETTLEMENT)

Le premier point de vue pour le droit de domicile anglais, était, dès les plus anciennes conceptions des tribunaux, le *lieu de naissance*, qui vaut comme « prima facie settlement » aussi longtemps que les rapports des parents, le mariage ou un domicile qualifié n'indiquent pas un autre endroit. Les titres du droit de domicile forment donc deux groupes : 1° *Titres naturels*, ou droits de domicile qui en dérivent, par naissance, rapports de parenté ou mariage; et pour lesquels il ne s'agit pas du domicile effectif; 2° droits de domicile acquis par domicile de quarante jours, rattaché à certaines indications légales de résidence permanente (apprentissage, louage de services, propriété foncière, location d'habitation, paiement des

nouveau groupe d'amendements, qui sont indiqués plus bas dans le détail de notre exposé. Une collection des *orders* de l'*inspectorat* des pauvres se trouve dans Glen's *Poor Law board orders*, Londres, 1859.

Parmi les *Reports* de l'époque qui suivit l'introduction de l'*inspectorat* des pauvres, je remarquerai celui qui traite du résultat pratique des règlements de l'*inspectorat* des pauvres, *Parl. Pap.*, 1837-38, n° 691, t. XVIII, et la correspondance sur la codification de la *Poor Law*, 1856, n° 68.

La littérature juridique, proprement dite, sur la nouvelle loi des pauvres ne comprend en majeure partie que des compilations. Ainsi en est-il par exemple de Archbold's *New Poor Law Act*, 1842. Cox's *Practice of poor removals*, 1849. De nombreux matériaux pour l'époque légale immédiatement antérieure se trouvent dans M Nolan's *Treatise on the Law for Relief and Settlement of the Poor*, 4me édit., 3 vol. in-8°; 1825.

Le côté d'administration économique de la législation des pauvres est représenté très richement dans les écrits anglais et allemands, les revues et les études. Il faut citer les deux écrits de Kleinschrod : *Le Paupérisme en Angleterre* (All. Ratisbonne, 1845) et *la Nouvelle Législation des pauvres en Angleterre et en Irlande* (Augsbourg, 1849); puis Kries dans la *Revue trimestrielle allemande*, 1854, pag. 114 et suiv., et Kries, *L'Assistance des pauvres en Angleterre*, publié par K. Freiherr von Richthofen, Berlin, 1863. Dans cet ouvrage se trouve aussi l'exposé de l'assistance des pauvres en Écosse et en Irlande, réglée par des lois spéciales, et que j'omets ici à cause du plan de l'ouvrage.

impôts communaux, fonctions communales). Les principes formels de la procédure y ajoutèrent encore un droit de domicile par reconnaissance et jugement légal (1).

Les propositions assez radicales de la commission qui a précédé la loi des pauvres, ne furent pas admises dans la loi elle-même. Seulement un mode important d'acquisition de domicile par location de service (hiring and service) fut abrogé, quelques autres titres furent modifiés, avec la tendance d'em-

(1) L'état de choses que trouva la loi des pauvres se rattachait d'abord à la loi de 1795, 35 Geo. III, c. 101, d'après laquelle une dénonciation écrite et un domicile de quarante jours ne forment plus droit de domicile ; au contraire, l'expulsion ne doit avoir lieu que lorsque l'arrivant est actuellement tombé à la charge de la paroisse (*actually chargeable*), c'est à dire a reçu de l'assistance des employés de la paroisse ou en a sollicité (§ 1). Dans cette catégorie il faut cependant toujours comprendre les condamnés pour vol, pour félonie ; puis les « rogues », vagabonds (*idle or disorderly persons*), au sens de la loi, et celles qui, sur pied d'une déclaration sacramentelle de témoins, sont tenues par deux juges de paix comme personnes de mauvaise renommée ou pour voleurs notoires (§ 5, voyez 5 Geo. IV, c. 83, § 20). Ces lois furent ensuite complétées par les principes dirigeants du droit commun. Personne ne peut par *order of removal* être séparé de sa propriété foncière, qu'elle consiste en *freehold*, en *copyhold*, en hypothèque, possession locative, administration utile. Aucune épouse ne peut être séparée de son époux, ne peut être expulsée sans lui, ni de sa propriété foncière. Les enfants de moins de sept ans ne peuvent être séparés de leur mère, les serviteurs de leur maître. Pour ce qui concerne l'expulsion des pauvres écossais et irlandais, il y avait des lois spéciales. Assurément cet état de choses était aggravé par sa coïncidence avec la transformation du travail salarié. Il y faut rattacher spécialement la situation des *close parishes*, paroisses dans lesquelles toute la propriété foncière était aux mains d'un seul ou d'un petit nombre de propriétaires fonciers, qui ne souffrent pas de nouvel établissement, et parfois détruisent en masse les habitations d'ouvriers (*cottages*) et renvoient aux paroisses voisines les travailleurs dont ils ont eux-mêmes besoin. Des modifications humaines dans le droit de domicile ont surtout eu souvent pour suite de surcharger les villes et les grandes communes en faveur de propriétaires fonciers égoïstes.

La nouvelle loi des pauvres a encore une fois abrogé une couple de titres d'acquisition de domicile bien fondés, mais dont on avait beaucoup abusé.

La littérature juridique sur le droit de domicile est bien plus étendue, par suite de ces circonstances, qu'elle n'offre d'intérêt à l'étranger dans ses particularités. Dans le Burn's *Justice* elle forme la majeure partie du grand volume sur l'administration des pauvres (*poor*).

pêcher les chicanes, des procès et d'empêcher l'acquisition frauduleuse du droit de domicile. En général cependant on conserva prudemment la « law of settlement » existante jusqu'alors. Les sept titres encore en vigueur pour l'acquisition du domicile sont donc les suivants :

1° *Par naissance* (by birth). Un enfant a son domicile « prima facie » au lieu où il a pour la première fois vu le jour, jusqu'à ce que l'on en indique un autre. Les parents possèdent-ils un droit de domicile dans une autre paroisse, le domicile par *descendance* (nº 2) vient aussitôt remplacer celui-ci.

Le droit de domicile par la naissance s'applique principalement en cas d'enfants abandonnés et pour les enfants illégitimes, ou lorsque le domicile des parents est inconnu ou lorsque les parents ne possèdent pas de domicile. Les enfants de moins de sept ans ne peuvent cependant jamais être séparés des parents; il en peut résulter que la paroisse du lieu de naissance doive supporter les frais d'entretien d'un enfant, qui vit dans une autre paroisse auprès de ses parents.

2° *Les rapports de parenté* (by parentage). Tous les enfants légitimes ont le dernier domicile du père et après sa mort, celui de la mère, jusqu'à ce qu'ils soient délivrés de l'autorité paternelle par mariage, par majorité avec formation d'un établissement indépendant, ou par entrée dans un autre rapport inconciliable avec l'autorité domestique. Un enfant illégitime suit maintenant le domicile de sa mère jusqu'à l'âge de seize ans, ou jusqu'à ce qu'il acquière un domicile de droit indépendant.

L'état des choses antérieur n'accordait jamais au bâtard un droit de domicile par rapports de parenté, mais seulement par la naissance. La suite de ceci fut l'expulsion systématique des femmes en grossesse hors mariage, des paroisses, aucune d'elles ne voulant se charger du bâtard; il en résultait aussi différentes difficultés pour les maisons d'accouchements. La loi des pauvres (§ 71) met fin à ce rapport pour les enfants nés depuis la loi.

3° *Par mariage* (by marriage). L'épouse possède le droit de domicile de son mari et le conserve après sa mort.

L'époux n'a-t-il pas de domicile, ou est-il inconnu, la femme conserve son droit antérieur, mais elle ne peut en aucun cas en acquérir un par elle-même, aussi longtemps que dure le mariage.

4° *Par apprentissage* (by apprenticeship). Sur pied d'un contrat d'apprentissage écrit, rattaché à un séjour d'au moins quarante jours de ce chef.

Le contrat doit, ou bien être exécuté par l'apprenti ou, pour les indigents placés au dehors, être exécuté pour eux par les employés de la paroisse. Mais on n'acquiert plus désormais de domicile par l'apprentissage au service de la marine militaire, de la marine marchande ou de la pêche. (Loi des pauvres § 76.)

5° *Par propriété foncière* (by estate) que ce soit en « freehold copyhold, leasehold » en droit réel d'après le droit commun ou d'après l'équité. Ceci repose sur le principe du droit commun, que personne ne peut être expulsé de sa propriété foncière, mais a été réduit récemment à un droit de domicile temporaire, dépendant de la durée de la résidence.

La valeur importe peu, en cas de propriété, qu'elle provienne d'héritage, de mariage ou d'un autre mode d'acquisition; les terres achetées doivent cependant valoir au moins 30 liv. Le domicile ainsi acquis ne doit subsister actuellement, que pour le temps que le propriétaire réside en ce lieu ou dans les dix milles anglais aux environs. Abandonne-t-il cette demeure et devient-il indigent par la suite, il peut être ramené dans la paroisse où il possède un domicile, à un autre titre. (Loi des pauvres § 68.)

6° *Par location d'une pièce de terre* (by renting a tenement) de dix liv. de loyer ou fermage, avec habitation d'au moins quarante jours dans la paroisse et le paiement du droit des pauvres pour cette terre

La pratique judiciaire et les nouvelles lois ont limité ce droit avec précision, Il faut louer ou affermer « bona fide » un « tenement », que ce soit une maison ou des bâtiments, ou une terre, ou l'un et l'autre, pour la somme annuelle de dix liv., et pour une année entière, au moins. Le locataire doit cultiver

la terre à raison du fermage, avoir payé réellement le fermage de dix liv. pour au moins une année, et être taxé pendant la même période pour la taxe des pauvres et avoir payé. 6 Geo. IV, c. 57, § 2; 1 Guill. IV, c. 18, § 1. (Loi des pauvres § 66.)

7° *Par l'imposition au rôle des impôts ordinaires de la commune* (by being charged to and paying the public taxes and levies of the parish), » condition rattachée à d'autres circonstances qui concourent avec les conditions du titre par location d'une habitation (n° 6); seulement la condition d'habitation personnelle ne se rencontre pas ici.

Ce titre (by public taxes) ne comprend pas la taxation pour le nettoyage des rues, la taxe des routes, des maisons et des fenêtres. En outre la législation a depuis 1691, expérimenté de bien des manières avec ce titre, et y est toujours revenu involontairement après avoir tenté de l'abroger. Par 35 Geo. III, c. 101, § 4, il fut restreint aux pièces de terre qui sont taxées pour un revenu de 10 liv. par an; par 6 Geo. IV, c. 57, à celles qui forment une habitation ou des bâtiments indépendants, ou une terre de culture, ou l'un et l'autre à la fois, loué de bonne foi pour au moins un an, et occupé pour le même terme ensuite de contrat.

Ces sept titres comprennent le droit de domicile, depuis le 14 août 1834, jour où a paru la loi des pauvres, avec réserve de rétroactivité pour les titres déjà acquis auparavant. En jugeant les droits de domicile acquis avant la loi, il faut donc encore toujours appliquer l'ancienne loi.

Parmi les titres de domicile abrogés, on applique encore ceux de location (by hiring and service); d'après celui-ci une personne non mariée, sans enfants, acquérait le droit, lorsque louée en service pour un an, elle y est restée pour le même laps de temps et s'est tenue pendant quarante jours au moins, sur pied de ce contrat de service, dans la même paroisse. La conséquence pratique de cette règle bien conçue était d'aggraver au plus haut point la concurrence entre les travailleurs. Les travailleurs eux-mêmes, refusaient de signer un plus long contrat de service, afin de ne pas échanger leur droit de domi-

cile antérieur par l'établissement dans une autre paroisse; les fermiers refusaient d'admettre un travailleur étranger, dans des conditions qui faisaient tomber désormais le travailleur à charge de la paroisse. La loi empêchait donc précisément un établissement permanent des classes ouvrières, et les transformait, par des contrats de service à brève échéance, en une population flottante, qui partait alors précisément qu'elle allait s'accoutumer au travail, aux rapports du sol et à devenir utile au maître.

Le titre ancien d'acquisition par *fonctions communales* (by office) peut aussi s'appliquer encore, c'est à dire l'exercice des fonctions de constable, de « sexton », ou d'autres fonctions paroissiales pour une année entière, et la résidence d'au moins quarante jours.

L'acquisition du droit de domicile, d'après ces principes est *indépendante de l'indigénat*, et peut donc aussi être acquise par l'étranger; mais avec réserve du droit d'expulsion pour les pauvres qui sont nés en Irlande, en Écosse ou aux îles, et leur retour à leur domicile d'origine. Le droit de domicile acquis *dure* jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un autre.

Une conséquence légale du droit de domicile c'est le *droit à l'assistance des pauvres* d'après les modes suivants. Chaque paroisse est obligée à donner dans son domaine une assistance préalable à celui qui en a réellement besoin, sans tenir compte du droit de domicile. Les pauvres ainsi dépourvus de droit au secours par domicile sont les « casual poor », 33 Geo. III, c. 35, § 3. Ce n'est que lorsque cette assistance est exigée pendant un long temps, vingt et un jours au moins (voyez plus bas), que le renvoi au domicile de secours peut avoir lieu en vertu d'un « order of removal. » Cependant, la paroisse où le pauvre ayant besoin de secours, a été trouvé, supporte encore ses frais d'entretien et les frais de transport jusqu'au moment de sa délivrance réelle en ce lieu. Les personnes ayant droit de domicile dans la paroisse, s'appellent les *settled poor*, et tombent d'une manière durable à la charge de l'administration des pauvres. La commune est cependant immédiatement délivrée

de la charge, lorsqu'il y a un *parent obligé à l'alimentation*, c'est à dire le père, le grand-père, la mère, la grand'mère, ou les enfants des pauvres.

Cette obligation d'alimentation pour les parents commence avec 43 Élis., c. 2, § 7. D'après cette loi, les « quarter sessions » devaient obliger *le parent* à l'entretien : par 59 Geo. III, c. 12, § 26, deux juges de paix possèdent les mêmes pouvoirs. D'après 5 Geo. I, c. 8, § 1, deux juges de paix peuvent mettre arrêt sur la propriété mobilière d'un homme qui abandonne sa femme et ses enfants, de telle façon qu'ils tombent à la charge de la paroisse. D'après 2 et 3 Vict., c. 52, § 4, en pareil cas, les pensions militaires et les pensions des marins peuvent aussi être saisies pour 1/2 et en certains cas pour les 2/3 ; d'après 59 Geo. III, c. 12, § 52, il en est de même du salaire d'un matelot, après la fin du voyage, et d'après l'équitable appréciation de deux juges de paix. D'après la loi des pauvres, § 56, tout secours donné à l'*épouse* ou aux *enfants* de moins de seize ans est réputé généralement donné à l'époux et au père. D'après le § 57, l'homme doit aussi entretenir les enfants de sa femme jusqu'à seize ans ou jusqu'à la mort de la mère. D'après le § 78, toutes les contributions alimentaires fixées par les juges de paix sont à recouvrer sur les parents qui y sont astreints, tout aussi sommairement que les amendes, d'après la loi des pauvres.

Des modifications importantes et générales ont été ajoutées par le stat. 9 et 10 Vict., c. 16 (*Peel's Act*). Aucune *personne ne doit désormais être expulsée d'une paroisse dans laquelle elle a habité pendant cinq ans,* avant la dénonciation de l'ordre d'expulsion. On ne compte pas le temps qui a été passé en prison, au service du roi, dans l'armée ou la marine, dans une maison de fous ou dans un hôpital, ou qui s'est écoulé pendant une assistance officielle reçue à titre d'indigence. Puis l'expulsion pour une assistance devenue nécessaire par suite d'une maladie ou d'un accident ne doit avoir lieu que lorsque l'ordre « of removal » établit, d'une manière suffisante, que la maladie ou l'accident doit amener une incapacité durable de travail. Une

épouse qui a demeuré chez son époux ne peut, lorsqu'elle reste veuve, être expulsée que douze mois après la mort de celui-ci. Des enfants de moins de seize ans ne peuvent plus être expulsés lorsqu'ils habitent avec père ou mère, beau-père ou belle-mère, dans la paroisse, et que les parents ne sont pas eux-mêmes légalement soumis à l'expulsion. L'année suivante, 10 et 11 Vict., c. 110 (*Bodkin's Act*) étendit la protection de l'habitation de cinq années à ceux qui demeurent depuis cinq années dans une Union. Cependant, cette réserve n'accorde qu'une protection contre l'expulsion, et ne crée pas un nouveau titre d'acquisition de domicile. Entre les deux classes de « settled poor » et de « casual poor » naît donc une classe moyenne des « irremovable paupers, » dont l'entretien est ôté à la paroisse et remis à l'*Union*. Dans le cours des dernières années, les frais d'entretien de ces pauvres approchaient déjà du 1/4 de la charge totale.

Par suite de la voie dans laquelle on était ainsi entré, parut alors en 1861 l'*irremovable poor Act*, 24 et 25 Vict., c. 55. Le temps de la résidence est ainsi réduit de cinq à trois ans, de telle sorte que le fait d'habiter trois ans dans l'union, empêche déjà l'expulsion. L'entretien de ces pauvres aux frais de l'Union qui n'avait jusque-là reposé que sur des lois temporaires, est déclaré permanent par cette loi. Puis les contributions de la paroisse doivent toutes, à dater du 25 mars 1861, être évaluées au fond de l'Union, d'après le revenu de la propriété foncière, répartition uniforme, pour laquelle l'*Union assessement committe Act* 1862 se trouve institué. Cette nouvelle loi, l'*irremovable poor Act*, fut la conséquence naturelle de la voie où l'on était entré depuis le *Peel Act*. Elle tendait d'abord à diminuer les expulsions des pauvres et leurs rigueurs les plus visibles, puis à l'égale répartition de la taxe des pauvres, dans les diverses paroisses, puis encore à la fondation du droit de domicile sur pied des *Unions* (1).

(1) Un exposé du sens et de l'exécution de la nouvelle loi est donné par l'un des rapports annuels de l'*inspectorat*, 1861-62, pag. 30, sous forme de

Les autres plans de « l'inspectorat » des pauvres pour l'abrogation complète du système des droits de domicile n'ont pas eu jusqu'ici de résultats ultérieurs.

circulaire. L'*Union assessement committee Act*, 25 et 26 Vict., c. 103, publié en même temps est calculé de manière à amener, par une commission mixte de de *guardians* et de juges de paix, une procédure uniforme en cas de taxation de la fortune imposable pour l'assistance des pauvres et spécialement des principes uniformes en cas de déductions pour frais de réparations, etc.

NOTE SUR LES PROJETS D'ABROGATION DU SYSTÈME DU DROIT DE DOMICILE

Les nouveaux projets de réforme sont étroitement unis à la tendance sociale, exclusivement économique de l'époque. Dans les plus récents *Reports* ont doit tenir compte de la rédaction par les commissaires mêmes de l'*« inspectorat » des pauvres*. Il s'y réfère les huit *Reports from the select committee on Settlement and Poor removal, ord. print.*, 16 février 1847, 2 vol.; les *Reports of the Poor Law board on the Law of Settlement and removal, ord. print.*, 15 mai 1851; puis George Coode, *Report to the Poor Law board on the law of Settlement, ord. print.*, 5 août 1851, in-8°. D'après une observation de M. Braines, à la Chambre des communes, il ne se trouve, depuis Charles II, aucun écrivain ou aucun orateur parlementaire en renom, qui aurait défendu le *principe* du droit de domicile. Parmi ses adversaires se trouvent Adam Smith, Pitt et les *committees* de la Chambre des communes depuis 1735; parmi les autorités les plus récentes on trouve sir George Nicholl, le principal écrivain anglais sur l'assistance des pauvres. Mais tous ces opposants fameux ne s'occupaient que de ce *droit de domicile restreint*, qui a fermé pour les classes ouvrières les plus petites *townships* et quartiers de ville et qui *cumule* avec une série de conditions positives la résidence de quarante jours (il est vrai, trop courte en tous cas). Les aspirations nécessaires des classes ouvrières vers la liberté d'établissement n'ont pas encore produit l'abrogation du droit de domicile, qui, comme purement négative, n'est pas autre chose que l'abrogation de l'organisation communale. La simple demande « d'abroger le droit de domicile » se heurte aux alternatives suivantes : 1° ou que *les associations locales des pauvres* conservent sérieusement le devoir d'entretenir désormais d'une manière permanente celui qui s'y établit à son gré : il n'y a sous ce rapport aucun motif légal, politique ou moral; semblable institution amènerait de toutes parts les plus odieux abus, et spécialement enlèverait la charge des pauvres aux paroisses qui réussiraient, par un traitement étroit et égoïste, à chasser les pauvres de chez elles; 2° *ou que l'État* prenne la charge des pauvres

sur son budget et en conséquence la fasse administrer par ses employés; alors l'Angleterre serait au milieu même de la centralisation et l'on aurait détruit les bases les plus vivantes de toute vie communale locale. La proposition de remplacer le *poor rate* par un impôt général pour le pays, comme « national rate », exprime déjà par son seul énoncé que l'on est tout à fait dans les idées et les pratiques françaises.

C'est parce que l'homme qui travaille applique ses forces dans le petit cercle de la commune, parce qu'il s'entretient honnêtement et supporte les charges de la commune, qu'il acquiert un droit légitime et équitable à l'entretien réciproque par l'association communale, qui peut être acquis selon les circonstances dans un délai d'un ou de deux ou trois ans, mais difficilement par un moindre délai. L'économie sociale ne fournit pour cette question rien de plus que la liberté de circuler pour les travailleurs. D'ailleurs l'Angleterre sera toujours ramenée aux titres de domicile par naissance, mariage et trois ans au moins de séjour. T. Smith, *Parish*, pag. 422-424, dit d'une manière frappante à ce sujet : « It can need little argument to show, that the results of the proposed naked repeal of the Law of Settlement will be, to destroy all neighbourly feeling between those who claim, or may be liable to claim relief, and the rest of the community. Sympathy will be gone. Bitter feelings must grow. A war of classes will be created. It will be the universal sense, that the thrifty are to be the helpless victims, the milk cow of the thriftless; made thriftless, not by their own misfortune, but by the temptation of an enforced law. The brand of contamination will be upon all who seek relief. Instead the eye of a man's neighbours, in his own parish, being upon every man, where the numbers are never great, all will be herded in crowded places, away from neighbours; and, instead of feeling humiliated by their dependent position, and so stimulated to effort, they will be kept in countenance by their numbers, hardened against shame or self-respect, and the few of worst character will deprave the whole. »

Il ne faut pas beaucoup d'arguments pour montrer que les résultats du rappel pur et simple proposé pour la loi de *settlement* sera la destruction de tous sentiments de voisinage entre ceux qui réclament ou peuvent être en état de réclamer une assistance et le restant de la communauté. La sympathie disparaîtra. Des sentiments amers doivent naître. Une guerre de classes sera engendrée. Le sentiment universel sera que les gens fortunés seront les victimes sans secours, les vaches à lait des indigents, rendus tels, non par leur propre infortune, mais par l'effet d'une loi rigoureuse. La marque de flétrissure sera sur tous ceux qui cherchent de l'assistance. Au lieu d'être dans sa propre paroisse, là où l'œil d'un voisin connaît le voisin, où le nombre n'est jamais grand, tous seront parqués dans des lieux ruinés, loin des voisins, et au lieu de se sentir humiliés par leur position dépendante et stimulés ainsi à faire effort, ils seront maintenus par leur nombre même, endurcis contre la honte ou l'amour-propre, et un petit nombre d'entre eux, doués du plus mauvais caractère, dépravera le restant.

§ 7

FORMATION DES NOUVELLES ASSOCIATIONS DES PAUVRES DE DISTRICT ET DES NOUVEAUX CONSEILS DES PAUVRES DE DISTRICT. « BOARDS OF GUARDIANS ». — (LOI DES PAUVRES, §§ 26-41).

Le but principal de la formation des associations des pauvres de district était d'obtenir un personnel pour l'administration plus intelligente et les moyens d'établir de plus grandes maisons de travail, tout en amoindrissant les frais de l'assistance. Une union encore plus complète des petites paroisses ne devait pas être empêchée par là, mais était abandonnée à l'initiative particulière. Les points essentiels à cet égard sont les suivants :

I. *L'union forcée de paroisses* est prononcée en principe dans l'article 26 de la loi.

L'inspectorat royal des pauvres (commissioners) doit être autorisé par ordre, sous le seing et le sceau, à déclarer réunies autant de paroisses qu'il lui paraît convenir pour l'administration des lois sur l'assistance des pauvres; et de pareilles paroisses doivent ensuite être considérées comme formant dans ce but une union, et se servir en conséquence pour leur usage commun de la maison de travail ou des maisons de travail de ces paroisses.

La réunion en une association des pauvres de district est fondamentalement indépendante de l'assentiment des diverses paroisses, — et aussi de celles qui sont administrées par des actes locaux spéciaux. L'autorité centrale peut également dissoudre toutes les unions formées avant ou après la loi, ou en détacher les paroisses diverses ou les y ajouter. D'après la loi des pauvres, la dissolution, les modifications ou les adjonctions ne doivent avoir lieu que de l'assentiment des 2/3 des « guardians ». Mais cette réserve fut modifiée plus tard par 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 64-66, en ce sens que ce n'est que pour les paroisses de plus de 20,000 habitants soumis à un acte

local, qu'il faut l'assentiment des 2/3 des « guardians » en cas d'adjonction ou de séparation. Les unions formées ensuite réellement sont au nombre de 623, et en y comprenant les morcellements d'unions existantes, 647 (1).

II. *Aussitôt après le groupement en Union, la répartition nor-*

(1) La statistique des associations des pauvres de district, telles qu'elles existaient après l'introduction de la loi des pauvres, se trouve dans les *Journals of the Statistical Society*, t. I, pag. 52-123. Les rapports officiels les plus étendus se trouvent aux *Parl. Pap.*, 1854, n° 509 (t. LVI), et renferment une énumération alphabétique des associations des pauvres de district en Angleterre et dans le pays de Galles, en indiquant les diverses paroisses et *townships* qui y ressortissent Dans chaque localité on indique la superficie, la population en 1851, la valeur de la propriété foncière taxée et les dépenses annuelles pour l'année s'étendant du 25 mars 1851 au 25 mars 1852 (avec comparaison de la population pour 1801 et la taxation de la propriété foncière pour l'impôt sur le revenu de 1815 à 1843). La seconde moitié du même volume (n° 490) donne encore un aperçu des *Unions* des diverses paroisses et des localités, la date de la formation ou de la déclaration de l'*Union*, le montant annuel de la taxe des pauvres; puis l'indication de la circonscription de police (*petty sessional division*) et de l'ancienne circonscription du *hundred*, auxquels appartient chaque localité, ainsi que de la ville postale dont elle ressort. Dans les notes il y a des détails encore plus minutieux sur la réunion des diverses localités; au début, pag. II-III, il y a un aperçu général sur les diverses classes d'*Unions;* enfin, pag. 373-385, un aperçu des 85 localités, — qui sont encore administrées d'après la loi des pauvres, 43 Élis., c. 2, — la plupart, de toutes petites localités, dont douze seulement dépassent les 1,000 âmes. — Le nombre des paroisses réunies en *Union* varie naturellement d'après leur grandeur. Lorsqu'il en existe un grand nombre de petites, le nombre moyen est dépassé d'une manière importante. Il en est ainsi de la *Caisdor Union* à Lincoln, composée de 76 communes locales et formant une *Union* de 34,291 habitants. L'*Hexham Union*, dans le Northumberland, qui, formé de 71 associations locales, compose une *Union* de 30,420 habitants. Le relevé complet comprenait alors les groupes suivants (1854) :

1° Il y avait 586 *« Unions » formées d'après la nouvelle loi des pauvres*, comprenant 13,963 paroisses et 14,774,755 habitants, d'après le recensement de 1851. Chaque association des pauvres de district renfermait donc en moyenne 24 paroisses et 25,213 habitants. Il s'y rattache (comme coordonnées aux *Unions*) 20 grandes paroisses avec un *board of guardians special* soumis à la nouvelle loi des pauvres et une population de 1,051,272 habitants, ainsi en moyenne 50,000.

2° Il y avait 20 *associations des pauvres de district* (*incorporations*) *formées ensuite d'actes locaux*, renfermant 319 paroisses avec 601,009 habitants : il

male de la charge des pauvres a lieu d'après les principes suivants.

1. *Chaque paroisse* supporte, après comme auparavant, la charge spéciale des frais de ses pauvres dans comme au dehors du « workhouse », et contribue d'après le même rapport aux frais communs de la maison de travail. Dans ce but, l'inspectorat des pauvres doit fixer le montant des dépenses d'administration des pauvres durant les trois dernières années d'exercice dans chaque localité, et calculer d'après ce montant les proportions d'après lesquelles chacune contribue au fonds commun, c'est à dire pour l'achat, l'érection, la location, l'agrandissement, la dotation et l'entretien ordinaire des bâtiments et l'occupation des pauvres dans le « workhouse », pour

s'y rattachait 15 paroisses isolées soumises à des actes locaux et ayant une une population de 1,478,282 habitants.

3° Puis 12 « *Unions* » *formées sous le Gilbert's Act*, comprenant 200 localités et 153,864 habitants. Ajoutez-y encore 2 paroisses isolées avec 19,656 habitants.

4° Enfin 85 *paroisses* ou *localités* avec une population de 81,669 habitants encore régies d'après 43 Élis., c. 2. Si l'on ne tient pas compte de ce reste peu important de l'ancien système, il résulte des groupes organisés n°s 1-3 : 619 *Unions* avec une moyenne d'environ 25,000 habitants; les 37 paroisses isolées existant concurremment sont elles-mêmes de nouveau de grandes associations communales, la plupart de 50 à 100,000 habitants.

Un aperçu, sous forme de tableau, se trouve pour la période postérieure dans les *Parl. Pap.*, 1858, n° 230, t. XLIX, 1re part., pag. 75; *Parl. Pap.*, 1861, t. LIV, pag. 1, et sommairement dans les rapports généraux annuels.

Dans le rapport général 1861-62, pag. 33, on donne les moyennes suivantes :

Soumises au « Poor Law amendement act. »	588 Unions comprenant	14,069	paroisses.
	22 grandes paroisses	22	»
Soumises à des actes locaux spéciaux	21 Unions comprenant	320	»
	15 paroisses	15	»
Soumises au « Gilbert's act » 22 Geo. III c. 83.	12 Unions comprenant	188	»
	2 paroisses	2	»
Soumises à 43 Elis. c. 2.	118 paroisses	118	»
	TOTAL	14,734	paroisses.

La dernière rubrique se trouve augmentée dans ces dernières années depuis le stat. Vict., c. 19, d'environ 30 paroisses, et ce parce qu'en vertu

les traitements des employés et les autres frais généraux dits « establishment charges ». L'inspectorat des pauvres peut, selon son appréciation, faire renouveler ce calcul de temps en temps.

2. Les *Unions comme telles* supportent dans les conditions indiquées d'abord les frais d'érection et d'entretien des « workhouses » et les « establishment charges » ; puis les frais d'entretien des vagabonds et des enfants trouvés, ainsi que des « irremovable paupers » qui ne peuvent plus être expulsés à cause d'un séjour de cinq années. On n'atteignit pas ainsi la parité de charge des pauvres, puisque les diverses paroisses devaient contribuer d'après la moyenne de leur charge des pauvres pendant trois ans et pas d'après les rapports de leur prospérité, mais d'une manière plus forte à mesure qu'augmentait leur pauvreté. Ce n'est que d'après la nouvelle loi

de cette loi, les *extra-parochial*, places existant antérieurement, furent soumises à la loi d'Élisabeth. Ces localités et les *Unions* soumises au *Gilbert's Act* sont regardées par l'*inspectorat* des pauvres comme districts exempts, tandis que les 14,426 autres paroisses sont soumises à *un seul* système d'administration à la direction de l'inspection centrale. L'administration des pauvres des associations soumises aux actes locaux était rangée, d'après 7 et 8 Vict., c. 102, § 64, sous le système de la loi des pauvres. Ce système normal forme donc d'après cela 646 grandes associations des pauvres auxquelles, après la rédaction du tableau, par suite de la division de la *Wirral Union* il est encore venu s'en ajouter une, 647. Dans les tableaux de l'*inspectorat* des pauvres, les associations portent déjà depuis plusieurs années les n°ˢ 1 à 623 ; lorsqu'il y a eu division on a conservé l'ancien numéro en le spécialisant par l'adjonction des lettres *a*, *b*, *c*, *d*. Comme après le recensement de 1861 la population totale de l'Angleterre et du pays de Galles s'était élevée à 20,061,725 habitants (dont 19,813,984 sont soumis à l'administration du *Poor law board*), il en résulte qu'en chiffres ronds 30,000 habitants correspondent à une *Union*, en moyenne 23 1/2 paroisses, et qu'il y a enfin 1,370 habitants par paroisse d'assistance. En comparant l'état de choses avec la situation du continent, l'*Union* des pauvres est plus petite qu'un arrondissement, mais plus grand que les mairies collectives formées à la manière française. On peut douter, pour ce motif, du terme le mieux approprié pour les *Unions* des pauvres anglaises.

Dès 1836 l'*inspectorat* s'efforce d'amener la dissolution des *incorporations* soumises au *Gilbert's Act* même contre leur gré, mais jusqu'ici il n'y a pas réussi (*Report of Poor law commiss.*, 1840, pag. 27).

24 et 25 Vict., c. 55, qu'une véritable péréquation eut lieu, puisque, à dater du 25 mars 1862, les contributions des paroisses de l'Union doivent être rectifiées d'après la valeur contributive de la propriété foncière (rateable value). La même loi met également à la charge des fonds de l'Union, les frais d'entretien des insensés.

3. Une petite partie des frais d'entretien des pauvres est aussi supportée par l'État. *Sa caisse* supporte spécialement les frais de l'inspectorat des pauvres, les traitements des réviseurs des comptes de district et la moitié des traitements, des médecins, des pauvres de district, et concède une somme annuelle pour les traitements des maîtres et maîtresses, — contribution totale qui comprend un peu plus de 3 p. c. en plus de la charge des pauvres. Jusqu'aux dernières modifications, 2/3 au moins de la charge des pauvres tombaient sur les diverses paroisses, un peu moins d'un tiers sur les Unions. Depuis cependant que l'« irremovable poor act » avait donné le séjour de trois ans comme protection contre l'expulsion, les frais des « irremovable paupers » et des « pauper lunatics » commençaient à s'élever jusqu'à la loi la plus nouvelle qui charge également toutes les paroisses de l'Union. D'après la loi de 1834, cette fusion n'était qu'une réunion volontaire (loi des pauvres, §§ 33-36). Les « guardians » d'une Union peuvent, moyennant la confirmation des « commissioners », décider que les associations des pauvres de district seront, *en vue du domicile*, traitées comme une paroisse (union for settlement); dans ce cas les frais de procédure, résultant des questions de domicile, appartiennent au fonds commun.

Mais, lorsque les paroisses d'une Union sont toutes situées dans la même paroisse et soumises à la juridiction des mêmes juges de paix, les « guardians » peuvent aussi résoudre, avec la confirmation de l'inspectorat, que l'Union sera considérée comme paroisse *pour ce qui concerne le recouvrement de la taxe des pauvres* (Union for rating). La convention est ensuite officiellement rédigée; sur les ordres de l'inspectorat, une nouvelle taxation de la propriété foncière a lieu dans toutes les pa-

roisses, et on lève désormais une taxe des pauvres générale et uniforme pour toute la circonscription. (Par la loi 28 et 29 Vict., c. 79, cette « Union for rating » est devenue la règle générale) (1).

III. *Le principe électoral dans les nouvelles associations de*

(1) La répartition de la charge des pauvres entre les *Unions* et les paroisses est plus perceptible lorsqu'on prend comme base les dépenses pour une année déterminée, comme l'a fait Kries, l'*Assistance des pauvres en Angleterre*, 1863, pag. 53-54, en puisant dans les tableaux des rapports de 1857 :

1. Les *paroisses* portaient directement les frais :	Livres.
a. D'entretien personnel des pauvres	3,303,619
b. D'assistance des médecins	803,095
Total. . . .	4,106,714

2. Les Unions :	Livres.
a. L'entretien des « irremovable paupers »	937,216
b. Le paiement des fonctionnaires de l'Union	637,629
c. Les rentes et l'amortissement des capitaux des constructions.	217,196
Total. . . .	1,792,041

3. L'*État* supportait les dépenses des :	Livres.
a. Autorités centrales et des inspecteurs	36,600
b. Les traitements des réviseurs des comptes de district	15,500
c. Les traitements des maîtres et maîtresses	29,398
d. La moitié des traitements des médecins de district .	90,000
Total. . . .	171,498

Les postes principaux des frais des *Unions*, et spécialement les *irremovable paupers*, étaient en croissance permanente durant les dernières années. De 1855-1861 ils s'étaient élevés dans les rapports de 20.77 p. °/. à 24.18 p. °/. des frais d'entretien des pauvres, et s'élèveront promptement et d'une manière importante par la réduction du délai de 5 à 3 ans.

Un aperçu des *Unions* en Angleterre et au pays de Galles, réunies depuis le 25 mars 1860 comme *unions for rating*, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1861, t. LV, pag. 453. Il s'y trouve 17 associations, la plupart des villes, et parmi eux 14 d'ancienne date. L'époque de la nouvelle législation des pauvres ne présente que Cambridge (1837), Lossop (1837), Docking (1846).

district (loi des pauvres § 40), est l'une des créations nouvelles les plus importantes pour les organisations de district et les organisations communales. On était accoutumé déjà depuis quelques années à un vote par classes, par la loi sur la réforme des « vestries. » On devait maintenant organiser pour l'ensemble du pays, dans les plus grandes associations de district, un rapport de voix probablement durable. La lourde charge de la taxe des pauvres est bien levée sur « l'occupier », mais tombe cependant en dernière analyse sur la rente foncière du propriétaire. On croyait ainsi devoir donner le droit de vote à côté du contribuable déboursant directement l'impôt, et au *propriétaire* comme représentant permanent de la terre. Aussi l'on a conservé pour les propriétaires le taux des voix des assemblées paroissiales réglé par 58 Geo. III, c. 69 : jusqu'à 50 liv. de revenu foncier une voix, pour chaque 25 liv., en plus une voix jusqu'à six voix. Pour le contribuable effectif, ainsi que pour les locataires fermiers et autres « occupiers » qui ne sont pas propriétaires, on organisa les trois degrés suivants :

Rate payers	de moins de	200 liv. en revenu foncier,	1	voix.
—	de —	400 liv.	2	—
—	de —	400 liv. ou plus.	3	—

Le propriétaire est-il en même temps *bona fide* « occupier » de son fonds, il sera autorisé à voter *tant* dans une qualité que dans l'*autre* « as well in respect of his occupation as of his being such owner, » par conséquent avec cumul des deux taux de voix. Les propriétaires peuvent voter aussi par un représentant constitué par écrit, *proxy;* corporations, sociétés par actions et autres compagnies (*companies*) peuvent voter par leurs employés après inscription légale dans le registre des votes. Les *Rate payers* ne peuvent voter que lorsqu'ils ont été imposés au moins un an auparavant pour la taxe des pauvres et ont payé tous les impôts paroissiaux et toutes les contributions pour une année entière, mais on ne tient pas compte de ce qui serait dû pour les trois derniers mois (7 et 8 Vict., c. 101, § 16).

Après une expérience de dix ans, le principe électoral a été modifié d'une manière importante par 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 14, 16. *Les propriétaires et les contribuables « rate payers » doivent désormais posséder le même nombre et la même proportion de voix d'après les six classes de valeur imposable « rateable value » suivantes.*

Pour un revenu foncier de moins de	50 livres	. . . . . .	1	voix
— — —	50 à 100 livres	. . . .	2	—
— — —	100 à 150 —	. . . .	3	—
— — —	150 à 200 —	. . . .	4	—
— — —	200 à 250 —	. . . .	5	—
— — —	250 livres et plus	. . .	6	—

Le propriétaire et « l'occupier, » lorsqu'ils sont la même personne, peuvent additionner leur nombre de voix en chaque qualité. La nomination de remplaçants (proxies) est restreinte en ce sens que personne ne peut voter pour plus de quatre propriétaires, excepté un fermier ou un régisseur (tenant, bailiff, steward, land agent, collector of rents). L'exigence de la taxation des votants pour les impôts paroissiaux est restreinte à la taxe des pauvres. Pour les petites habitations louées jusqu'à 6 liv., la taxation du propriétaire, au lieu de celle de l'*occupier*, est favorisée autant que possible par 13 et 14 Vict., c. 99; elle peut avoir lieu par simple résolution du « vestry », et amène en ce cas la fixation du droit de vote en cas d'élection pour le conseil des pauvres (1).

(1) La statistique des électeurs aux associations des pauvres est favorisée médiatement par la statistique spéciale et précise du droit électoral parlementaire, qui fut organisée dans le but de contribuer aux nouveaux bills de réforme alors proposés. Dans ce but spécial on a donné dans les *Parl. Pap.*, 1854, n° 69, t. LIII, pag 219, mais en distinguant seulement sommairement, les personnes taxées dans les comtés au dessus de 10 liv. et dans les villes dotées du droit électoral parlementaire au dessus de 6 liv. Pour les rapports des petits imposables, le rapport dont nous avons déjà parlé est inséré aux *Parl. Pap*, 1849, n° 630, de M. Poulet Scrope et donne des renseignements assez précis. Il contient le tableau des rapports de proportion de la taxe des pauvres dans quatre comtés, qui présentent les divers groupes

IV. *Le corps électoral ainsi limité, élit chaque année un conseil des pauvres* (I), d'après la loi des pauvres, § 38 et (II) d'après l'acte additionnel 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 14-21 ; dans ces formes suivantes : Chaque localité, « parish ou township » ayant une assistance spéciale des pauvres, élit un « guardian » au moins, les grandes localités plusieurs « guardians » d'après ce qui a été établi par « l'inspectorat » (I, § 38), et à l'avenir en cas d'augmentation de population, on veille à celle du nombre des « guardians » (II, § 18). L'acte électoral suit dans les quarante jours, le 24 mars (II, § 17). L'élu doit *être établi dans l'Union et posséder une propriété foncière de 40 liv. de revenu*, il est rééligible l'année suivante (I et II), et cette réélection est très

sociaux principaux du pays et comprennent en somme le 1/6 de toutes les maisons habitées en Angleterre, le 1/6 de la propriété foncière imposée pour la taxe des pauvres et 1/8 du territoire national. Dans le *Statistical Journal*, t. XX, pag. 230, on en a formé des tableaux plus spéciaux. Les maisons (c'est à dire en Angleterre les habitations), de moins de 6 liv. de valeur locative forment les 52.3 p. °/. du nombre total des habitations, et parmi elles 21.1 p. °/. sont déduites pour indigence. Les maisons de 6 à 10 liv. sont 19.5 p. °/., parmi elles 24,5 p. °/. de déchet; celles de 10 liv. et plus forment les 30.2 p. c. du nombre total, avec 5.6 p. c. de déchet. Si l'on étend ce rapport, comme il est approximativement permis de le faire à toute l'Angleterre et au pays de Galles, — il y aurait en ajoutant les déchets.

De moins de 6 liv. de valeur locative	1,713,000	— 412,000
De 6 liv. à 10 liv.	572,000	— 140,000
De 10 liv. et plus.	990,000	— 75,000
TOTAL. . . .	3,375,000	— 607,000

Il en résultait 2,668,000 « occupiers » et « rate payers » comme votants possibles pour les élections communales. Dans la classe la plus élevée de 20 liv. de revenu et plus il y aurait 935,000 « occupiers », ce qui correspond environ avec le nombre des électeurs parlementaires en 1852-1853 (940,000 votes valables et environ 860,000 personnes capables de voter). Assurément il y faut encore des explications sur le nombre des cas d'exemption d'impôts « excusais », qui ont échappé dans l'apparent malentendu de la rédaction des tableaux. Il faut aussi avoir l'indication du nombre des propriétaires fonciers (owners), qui votent encore particulièrement en cette qualité. Un aperçu plus spécial et plus convenable des électeurs se trouve dans le tableau des *Parl. Pap.*, 1859, n° 118,171, qui exprimait de nouveau les rappports de la taxe des pauvres pour autant qu'ils sont payés

usuelle. N'est pas éligible, celui qui a été pendant les cinq dernières années inspecteur des pauvres soldé, ou qui a tiré une rémunération de la taxe des pauvres (II, § 14). L'acceptation de ces fonctions est libre; il ne s'agit ni dans la loi ni dans les ordres de contrainte et de peine en cas de refus de les accepter. Des paroisses de plus de 20,000 âmes peuvent par « l'inspectorat » des pauvres être divisées en « wards » électo-

par le propriétaire au lieu du locataire (compounding rate) et que je reproduits :

DEGRÉ				OCCUPÉES	COMPOUNDED
Au-dessous de 1 livre				53,017	47,921
1 liv.	à	2 liv.	exclusivement	207,800	222,627
2	—	3	—	235,997	247,698
3	—	4	—	195,194	197,238
4	—	5	—	142,682	155,014
5	—	6	—	94,264	100,414
6	—	7	—	97,415	55,183
7	—	8	—	80,237	21,604
8	—	9	—	81,365	19,484
9	—	10	—	59,260	11,099
10	—	11	—	64,088	8,406
11	—	12	—	41,170	2,768
12	—	13	—	52,284	4,120
13	—	14	—	35,829	979
14	—	15	—	37,682	1,012
15	—	20	—	147,733	2,387
20	—	25	—	101,930	867
25	—	30	—	69,664	393
30	—	40	—	96,387	667
40	—	50	—	64,301	294
50 et plus			—	271,717	630
			TOTAL.	2,230,076	1,100,755

Si l'on forme les totaux par grands groupes il y a les rapports suivants :

De moins de 6 liv. de valeur locative	1,898,860 —	970,912	compounded.
De 6 à 10 liv.	425,647 —	107,370	
De 10 liv. et plus	1,004,498 —	22,523	
TOTAL	3,330,831 —	1,100,755	

On y peut voir que des contribuables, 57 p. c. appartiennent au degré au dessous de 6 liv. de valeur locative, et que pour ainsi dire la moitié d'entre

raux d'au moins quatre cents maisons taxés et avoir des élections, des listes électorales et des qualifications electorales distinctes (II, §§ 19-21). Le règlement des particularités de la procédure électorale, est abandonné aux inspecteurs des pauvres

eux perdent leur droit de vote pour l'administration *des pauvres*, par le système des « compounding rates ». La classe moyenne de 6 à 10 liv. comprend 13 p. c. des contribuables, dont un quart perd le droit de vote par le « compounding ». La troisième classe comprends 30 p. c. des contribuables et le système du « compounding » est presque sans influence sur elle. Pour les degrés d'impôt de 10 à 50 liv., mais en excluant les « parliamentary boroughs »; il y a dans les *Parl. Pap.*, 1851, n° 508, t. LV, l'aperçu sommaire suivant :

	ANGLETERRE	GALLES	TOTAL
De 10 à 20 liv. excl.	165,351	12,046	177,347
De 20 à 30	75,649	6,726	82,375
De 30 à 40	44,623	4,350	48,973
De 40 à 50	30,834	3,209	34,043
De 50 et plus	172,846	9,831	182,677

Il en résulte que les rapports des villes et campagnes sont environ uniformes; seulement le degré supérieur de 50 liv. et plus est représenté plus fortement à la campagne, parce que l'on y voit que les 100,000 grands fermages de plus de 50 liv., tombent en ligne de compte. L'aperçu le plus spécialisé des « occupiers », qui sont taxés pour la taxe des pauvres, se trouve dans les *Parl. Pap.*, 1860, n° 23, t. LV, pag. 177-188, pour chaque comté, avec indication des diverses localités de plus de 5,000 babitants, mais sans y comprendre les villes ayant le droit électoral parlementaire et sans former les totaux. Le même volume contient aux n°' 341, 572, 569, 2739, 124, 256, des indications fragmentaires sur ces villes. Le nombre des « male occupiers » de 6 à 10 liv. exclusive, était d'après cela dans les villes parlementaires de 288,889, de 10 liv. et plus 566,175. En somme il y a après déduction des « compounded rates » 2,230,000 imposables dont plus des trois quarts peuvent aussi avoir les autres qualifications électorales. Les contribuables de 50 liv. et plus (avec 2 à 6 voix), comprennent 271,700, par conséquent, 8 1/2 p. c. de toutes les impositions et après déductions des « compounded rates » 12 3/4 p. c. Un relevé plus spécial des électeurs ayant la « plurality of votes » ainsi que des propriétaires fonciers portés sur les listes particulières, ne saurait être fourni actuellement.

D'après ordre de l'inspectorat des pauvres, ce nouveau système électoral peut aussi être appliqué aux élections de tous les employés dans les communautés qui sont administrés d'après le *Gilberts act* ou par des actes locaux. (*Lois des pauvres*, § 41.)

(loi des pauvres § 40). En conformité de cette réserve, la direction des élections est conférée au clerk de l'Union, qui réunit les votes signés et établit en conséquence les résultats électoraux. L'inspectorat décide également des difficultés en matière d'élection formelle de « guardian » par « order », qui n'est attaquable par « certiorari au queen's bench » qu'au plus prochain terme seulement (loi des pauvres § 8).

Le « guardian » ainsi élu, demeure en fonction jusqu'au 25 avril suivant, 14 et 15 Vict., c. 105, § 2. Une élection annuelle des « guardians » n'a-t-elle pas lieu, ceux qui ont été élus pour l'année précédente, peuvent continuer jusqu'à l'élection de l'année suivante (loi des pauvres § 10). L'inspectorat des pauvres peut aussi, pour des motifs importants, admettre un « guardian » à déposer ses fonctions et ordonner de nouvelles élections (§ 11) (1).

(1) Il y eut au début quelques inconvénients pour la procédure électorale. *Rep. poor law Commiss*, 1840, pag. 25, 26. Le 30 janvier 1841, l'inspectorat publia, en conformité de l'autorisation légale, un règlement, d'après lequel le secrétaire de l'association de district (clerk of the Union) doit examiner les listes des électeurs et juger des réclamations qui s'élèvent contre elles dans les formes de la procédure des juges de paix. Le *General order*, du 26 juillet 1847, renferme même, dans les articles 1 à 27, une loi électorale complète, qui est devenue, dans des sphères plus étendues, le modèle de la nouvelle législation. 1° Les « overseers » doivent chaque année, avant le 26 mars, indiquer au rôle d'impôt le nom de ceux qui, pendant toute l'année précédente, ont été taxés pour l'impôt des pauvres, et l'ont payé pour l'année entière, non compris les derniers six mois; 2° Le principal fonctionnaire pour l'élection est le « clerk of the Union »; 3° Les « guardians » peuvent nommer pour l'assister un nombre d'employés auxiliaires; lorsqu'ils le négligent, le « clerk » les nomme lui-même; 4° Ces employés auxiliaires sont soumis à tous les ordres du « clerk » pendant l'élection; 5° Les « overseers » doivent se trouver auprès du « clerk » chaque fois que leur présence est requise à l'élection; 6° Avant l'acte d'élection le public doit être averti, par une notification officielle qui doit être affichée à la porte de la maison de travail et aux autres lieux accoutumés, du nombre, de la capacité des « guardians », de l'époque de l'élection et du mode de vote; 7° Chaque électeur peut, d'après la formule *B*, nommer un nombre de personnes de sa paroisse, par déclaration écrite et envoyer sa proposition du 15 au 25 mars; 8° Lorsque le nombre des personnes ainsi nommées ne dépasse pas le nombre des personnes à élire, la proposition vaut sans plus de

V. *La Constitution du conseil des pauvres de district* a lieu par la réunion des « guardians » ainsi élus, qui sous ce titre de « *the Guardians of the Poor of A. B. Union in the county of N.* » forment une corporation (loi des pauvres § 7). Comme membre « ex officio » il s'y ajoute *tout juge de paix, qui est actif dans le comté ou le « Riding », dans lequel est situé l'Union, la paroisse*

formalités, et le proposé reçoit un certificat d'élu du « clerk »; 10° Mais si le nombre des personnes à nommer est plus grand, il doit y avoir vote écrit, pour lequel le « clerk » fait remettre des bulletins de vote d'après la formule *C*, et de manière à ce que, 11°, au 5 avril chaque contribuable doué de la capacité, propriétaire ou « proxy » ait un bulletin (voting papers), sur lequel les candidats nommés jusque-là sont rapportés par ordre; 12° Le « clerk » regarde-t-il une personne nommée, comme non dotée de la capacité, ceci doit être remarqué à côté du nom sur le « voting papers; 13° Lorsqu'un des élus indique par écrit son refus d'acceptation, au « clerk », la nomination est comme si elle n'avait pas eu lieu; 14° Chaque électeur écrit les premières lettres de son nom sur le bulletin de vote à côté des noms de personnes qu'il entend élire; 15° Les personnes ne sachant pas écrire ajoutent à la fin leur marque qui doit être certifiée par un témoin qui note aussi alors, à la place de celui qui ne sait pas écrire, les premières lettres de son nom à côté de chaque candidat; 16° Des billets sur lesquels il y a plus de candidats que le nombre de ceux à élire, indiqués par les paraphes, ou pour lesquels la signature ou l'attestation de marque font défaut, ou dans lesquels le « proxy » ne s'est pas indiqué suffisamment comme tel, ne sont pas valables et ne sont pas comptés dans le recolement des voix; 19° Les bulletins de vote distribués sont relevés par le « clerk » le 7 avril, et par ses employés dans les maisons des électeurs; 18° Celui qui par erreur n'a pas obtenu de bulletin de vote, peut avant le 8 avril se rendre au bureau du « clerk » et y remplir son bulletin en sa présence; 20° Un bulletin n'a-t-il pas par erreur été relevé chez l'électeur, il peut le délivrer personnellement jusqu'au 8 avril à 12 heures (21-23). Le 9 avril, et en cas de nécessité le premier jour après celui-ci, le « clerk » se trouve au bureau des « guardians », établit la validité des voix par l'examen des rôles d'impôts et les autres indications, compte les voix valables et octroie aux candidats qui ont obtenu la majorité, le certificat d'après la formule D (24). Les tableaux de vote et les votes sont ensuite délivrés au « board of guardians » à la seance la plus prochaine, ils sont conservés pendant deux ans (25, 26). Une liste des candidats, des voix délivrées et des gens élus par la majorité est imprimé, envoyé aux inspecteurs des pauvres et appendus aux lieux usuels. — Cette procédure sert évidemment à détruire toute délibération, toute entente, toute cohésion vivante entre les membres de la commune et a aussi atteint ce but.

ou une de ses parties (every justice of the peace acting for the county, riding on division in which such Union or parish, or any part thereof is situated 7 et 8 Vict., c. 101, § 24). Cette position ne doit pas l'empêcher, comme juge de paix, d'agir aussi dans ces circonstances, où l'Union des pauvres de district se trouve intéressée, 5 et 6 Vict., c. 57, § 15. Pour les juges de paix municipaux, cette position de « guardians ex officio » n'existe pas; mais l'élection à cet effet est aussi admissible dans les villes incorporées et fréquemment cela a lieu.

Le « board », ainsi constitué, se choisit dans sa première séance un président (chairman), et un ou deux présidents qui le remplacent pour la durée d'une année de fonctions.

Ses principales affaires sont l'institution des employés rémunérés de l'Union, la délibération sur l'érection des « workhouses » et l'institution à cet effet des « visiting committee », ainsi que, comme affaire courante, l'examen et la concession des demandes d'assistance. La Réunion peut, dans ce but spécial et dans d'autres, nommer des *committees administratifs*. Particulièrement d'après 5 et 6 Vict., c. 57, § 7, on peut nommer pour les paroisses qui se trouvent éloignées d'un mille anglais du siége du bureau des pauvres, et sur la proposition de celui ci, une commission de district pour recevoir les demandes d'assistance, examiner l'indigence et rendre compte au *plenum*. Sur la procédure de ces commissions, il faut cependant tenir un livre spécial et le présenter de temps en temps aux sessions du conseil de district. Le « board » conserve aussi le pouvoir de modifier les ordres non exécutés de la sous-commission, et d'agir d'une manière indépendante sur les demandes de secours (1).

VI. La loi des pauvres contient enfin quelques clauses sur

(1) Les relevés officiels dans le personnel des « guardians » se trouvent dans *le Parish and board of guardians almanack*, que je n'ai pu me procurer. Des indications occasionnelles sur la réunion de divers conseils des pauvres se trouvent dans les publications parlementaires, par exemple, dans

la marche des affaires. Les *boards*, incomplétement composés, peuvent, si au moins trois de leurs membres sont présents, mener les affaires d'une manière valable (§ 12). Les défauts de capacité ou les défectuosités dans l'élection des « guardians » ne rendent pas invalides les résolutions de la majorité (§ 13). Leurs actes officiels et leurs résolutions ont sous une certaine forme foi juridique (§ 17). Afin de protéger la marche des affaires contre la cassation pour vices de forme, les stat. 5 et 6 Vict., c. 57, contiennent une série de clauses additionnelles.

ie *Rep. of poor law Commiss*, 1840, pag. 83, sur les Unions suivantes composées d'un grand nombre de petites paroisses.

Union	Nombre des localités	Nombre des guardians	Population	Contribution moyenne de chaque paroisse
Aluwich.	62	68	17,263	111 livres
Castee Ward . . .	77	79	15,539	74 —
Hexham.	69	80	27,271	121 —
Morpeth.	72	77	44,340	74 —
Rothbury	71	72	7,715	52 —
Stockton	41	54	23,236	180 —
Teesdale	44	52	19,839	175 —
Penrith	39	50	21,280	159 —
Cockermouth . . .	47	58	31,835	158 —

Le nombre total des « guardians » peut, en tenant compte de leur nombre capital dans les grandes paroisses, s'élever maintenant de 15,000 à 17,000. Il y faut encore ajouter une grande partie des 10,000 juges de paix des comtés en activité. Lorsque l'Inspectorat des pauvres ordonne qu'une seule paroisse sera administrée comme Union particulière par un « board of guardians » distinct (par conséquent de grandes paroisses coordonnées aux unions), le « board » doit être élu de la manière précédemment prescrite. (*Loi des pauvres*, § 39.)

Bien que la majorité des « guardians » élus soient communément des fermiers ruraux ou des boutiquiers en ville, « shopkeepers », l'Inspectorat des pauvres vante de temps en temps très vivement « la valeur pratique de l'assemblée formée de tant d'éléments divers, son application et son but pratique dans la direction des affaires difficiles. » Les « boards » louent cependant aussi en retour l'inspectorat royal des pauvres. Il est exact, que le juge de paix d'un comté accepte très communément la présidence honorifique et que, dans les villes, des gens estimés acceptent le mandat ; mais la participation des hautes classes n'en est pas moins à l'état d'exception, la majorité n'est que nominale pour les affaires diverses.

Mais la marche des affaires dans la majeure partie des cas spéciaux est établie par les « general orders ». La loi des pauvres autorise spécialement l'autorité centrale à publier des règlements généraux ayant force légale. Parmi ceux-ci, le « géneral order » du 26 juillet 1847 forme en fait *une seconde loi des pauvres*, en plusieurs centaines d'articles qui doivent être relatés dans le cours de notre exposé. Le conseil des pauvres a son local régulier de séances dans le « workhouse », et tient chaque semaine une session ordinaire, dans laquelle le « clerk of Union » tient procès-verbal. Afin de pouvoir délibérer, il suffit de la présence de trois membres. On délibère d'abord sur les nouvelles demandes de secours, puis sur la continuation de ceux accordés précédemment. Pour ce motif, les visiteurs doivent participer en personne à la séance. Chaque demande d'assistance est rédigée en portant l'indication des motifs. Puis on lit les rapports sur la situation des « workhouses » et on prend les résolutions qui en sont la conséquence. Enfin il faut lire les rapports du trésorier et publier les avis aux « overseers », afin qu'ils réunissent l'argent nécessaire. Toutes les sessions de ces conseils des pauvres ne sont pas publiques ; on a tenu qu'il suffisait aux contribuables, pour être mis à même de connaitre ce qu'ils font, de la vérification des listes d'impôts et de la publication des résultats de l'administration des pauvres (1).

(1) Quant à la marche des conseils des pauvres, l'*Order as to the proceedings of the board of guardians*, du 20 avril 1843, est déjà fort développé. Il traite des sessions des « boards », art. 1-11 (généralement une fois par semaine, mais aussi avec des différences admises par le conseil des pauvres). Pour pouvoir prendre une résolution, il faut la présence d'au moins trois « guardians » présents et votant. Sur la proposition de deux « guardians », adressée au « clerk », on doit convoqner une session extraordinaire. *Proceedings of the board* (art. 12-14); en l'absence du président, l'assemblée peut en élire un *pro hac vice*. Chaque séance commence avec la lecture du protocole, les observations qui s'y réfèrent; les résolutions sur les demandes d'assistance, etc., d'après un ordre du jour précis; on fait connaître les *formations de contrat*, art. 15-20 (la procédure en cas de contrats de livraisons et en cas de licitations); — les publications des ordres pour paiement des contributions, ces ordres sont adressés aux « overseers » des diverses paroisses, art. 21-23; — la dation de cantions par les employés, art. 24 et 25.

§ 8

LE NOUVEAU SYSTÈME DES EMPLOYÉS RÉMUNÉRÉS. LOI DES PAUVRES, §§ 46-48, 95 ET SUIV.

La loi des pauvres donne l'autorisation intentionnellement indéterminée et générale d'établir des employés rémunérés dans les termes suivants : termes d'une grande portée, § 46. « L'inspectorat doit être autorisé à aviser, alors qu'il lui semble opportun et dans la forme qui lui paraît convenable, par ordre, sous le seing et le sceau, les « overseers of the poor » ou les « guardians » de chaque commune ou Union, — ou autant de paroisses ou Unions que l'inspectorat spécifie dans cet ordre, et déclare reunis dans le but spécial de nommer des employés particuliers; — d'établir ces employés rémunérés avec telles qualifications que l'inspectorat des pauvres juge nécessaires, pour l'inspection ou l'assistance dans la délivrance des secours et l'occupation des pauvres, et pour l'examen, la révision, la cassation, les défauts des comptes dans ces communes, Unions ou paroisses unies, et pour le développement ultérieur des prescriptions de cette loi; et l'inspectorat doit être autorisé à fixer, à spécifier et à faire exécuter les divers devoirs officiels de ces employés, et à indiquer les endroits où ils doivent être remplis. Il doit aussi déterminer leur mode de nomination, décider de leur maintien en fonctions ou de leur renvoi, et sur le montant et le mode de caution qu'ils auront à fournir, et lorsqu'il

La fin est tenue par une explication des termes (explanation of terms) et par une série de formulaires. — Le grand ordre général du 26 juillet 1847 admet essentiellement les mêmes décisions sur la marche des affaires du « board of guardians », les art. 28 à 36 sur les meetings des « guardians », les art. 37 à 43 sur les « proceedings of the guardians », art. 44-51 ; « contrats of guardians. »

Dès le premier règlement (*First annual report*, 1835; *Appendix* A, n° 6) la *Question de la publicité des débats* des conseils des pauvres de district fut soulevée, mais elle fut rejetée par l'autorité par application de ce principe « que les délibérations des corps administratifs ne doivent pas être officielles » (*Second annual report*, 1836 ; *App. G.*)

y a une occasion, régler le montant, les époques et le mode des traitements à payer, et des portions pour lesquelles les diverses communes ou Unions y doivent contribuer; et ces traitements doivent tomber à la charge du « poor rate » de ces communes ou Unions, payables de la manière et dans les proportions fixées par l'inspectorat des pauvres et être recouvrés par les inspecteurs des pauvres et les « guardians », de la même manière que les traitements des « assistants overseers » ou d'autres employés rémunérés d'une commune ou d'une Union doivent être recouvrés par la loi; et tous ces paiements doivent valoir et passer dans les comptes des « overseers » ou « guardians » qui les paient. »

Tout aussi significative est la clause du § 48 qui soumet les employés rémunérés au pouvoir administratif et au droit de démission de l'inspectorat royal des pauvres :

« L'inspectorat est autorisé par la présente à écarter (remove), quand et alors qu'il lui paraît opportun, avec ou sans proposition des « overseers » ou « guardians » par ordre sous le seing et le sceau, chaque inspecteur de « workhouse », ou l'« assistant overseer », ou les autres employés rémunérés de chaque commune ou Union que l'inspectorat regarde comme peu convenables ou insuffisants pour remplir les devoirs de cette charge, ou qui se refusent n'importe en quel temps, ou négligent intentionnellement d'obéir ou d'appliquer quelqu'un des règles, ordres, règlements, « rules, orders, regulations, byelaws » de l'inspectorat des pauvres, — et charger de temps en temps les personnes compétentes de les remplacer par des personnes convenables et capables de remplir cette place. Un employé ainsi démissionné ne doit plus être replacé à une position remunérée de l'inspection des pauvres sans le consentement de l'inspectorat, donné sous le seing et le sceau; avec la réserve générale que personne ne peut être admis à une fonction d'assistance des pauvres ou à la participation de l'administration des pauvres, qui est convaincu d'une félonie « felony », d'une tromperie ou d'un faux serment. »

Ces clauses amenèrent une transformation complète des

employés, qui peuvent se classer maintenant en trois groupes : les « overseers » et leurs employés auxiliaires rémunérés; les employés rémunérés des Unions; les employés rémunérés particuliers des « workhouses ».

I. *Les overseers of the poor*, autrefois les seuls employés de première instance pour toute l'administration des pauvres, sont réduits, par le nouveau système d'administration, principalement à la levée de la taxe des pauvres, et en sont même fréquemment déplacés par les employés auxiliaires rémunérés. Leurs fonctions actuelles sont, aujourd'hui que le système des « guardians » est appliqué, les suivantes (1) :

(1) La position des « overseers » actuels est essentiellement simplifiée par la division de tout ce qui concerne l'assistance des pauvres, les maisons de travail et surtout toute administration personnelle fatigante. Même l'obligation antérieure des « overseers », de déposer le montant de la contribution paroissiale au « county rate » a disparu par 7 et 8, Vict., c. 33. Les juges de paix publient maintenant leurs ordres de paiement en les envoyant directement aux « guardians » qui font alors un paiement de leur caisse au « county tressures ». Si les « guardians » n'obtempéraient pas à cette réquisition, les juges de paix peuvent envoyer encore leur « order » aux « overseers », et en cas d'extrême nécessité, ils peuvent même l'ordonner par saisie.

Ce qui reste après cela ne consiste essentiellement que dans des relations de liste et dans la tenue des livres relatifs à levée de l'impôt. Déjà dans un ordre général du 22 avril 1842, l'Inspectorat rédige, en une ordonnance de service pour les « overseers » en 9 articles, les points les plus importants, et donne à cet égard une formule semblable, d'après laquelle doivent être tenus tous les livres sur la taxe des pauvres (rate-books); puis une formule, d après laquelle doivent être rédigées les listes des propriétaires qui veulent voter aux élections de district, ainsi que l'indication de leur « proxies ».

L' « overseer » a donc à peu près la vie suivante : en entrant en fonctions il doit avant tout se mettre en possession des livres et documents de la paroisse, régler le bilan avec ses prédécesseurs et recouvrer les impôts arriérés. Il devra ensuite procéder avec ses collègues au décrétement d'une nouvelle taxe, la procédure indiquée déjà à cet égard est suivie d'une manière mécanique. Pour les réclamations élevées contre celui-ci, il doit représenter l'intérêt fiscal devant les sessions spéciales, les « quarter sessions » et en appel. Puis il doit recouvrer les contributions établies, se procurer, des juges de paix, les décrets d'exécution nécessaires pour recouvrer les arriérés, puis recouvrer sur les pères d'enfants illégitimes les aliments qu'ils doivent payer à leurs enfants. Il tient sous ce rapport un rôle d'impôt d'après la formule de l'Inspectorat des pauvres. En cas d'affaires plus importantes, il

1. *Le décrètement et la levée de tous les impôts* pour l'entretien des pauvres et la satisfaction de toutes les charges incombant légalement au « poor rate »; ils en doivent rendre compte à chaque trimestre; ils les doivent payer de l'ensemble du « poor rate » recueilli, à mesure que ces sommes leur sont demandées de temps en temps par les mandats de paiement émanés du « board of guardians » pour faire face aux frais d'entretien des pauvres et aux dépenses générales de l'Union. Sous le rapport de la levée de l'impôt, il faut appliquer les principes développés au § 17 sur l'« imposition », l'« amendment », la « levy », la « custody » et les « accounts »; (l'imposition, les réclamations, la levée, la garde et les comptes). Les juges de paix ont encore leur ancienne position pour la confirmation de l'impôt décrété et pour les appels (appeals); les inspecteurs des pauvres, leur ancienne obligation de rédiger les rôles d'impôts et de décréter les recouvrements périodiques. Le système des redditions de compte est simplifié, les « overseers » ne pourvoyant plus à la répartition entre les individus des sommes dépensées, mais ne payant plus que de temps en temps par fortes sommes aux « guardians », ce qui leur est nécessaire à cet

doit par précaution en référer au « board of guardians ». A la fin de chaque trimestre il reçoit une citation du « district auditor », pour présenter dans un délai fixé ses comptes à la révision, ainsi que les livres, les annexes et les actes 7 et 8 Vict., c. 101, § 33. Il doit recueillir, outre la taxe des pauvres, les revenus des autres biens qui pourraient appartenir à la paroisse, et rédiger à la Saint-Michel un livre terrier des terres appartenant à la paroisse, ainsi qu'un inventaire des choses mobilières, des approvisionnements et des effets qui appartiennent à la paroisse ou sont destinés à aider l'administration des pauvres. Quatorze jours après le 25 mars a lieu la révision matérielle finale du compte annuel pour le « district auditor ».

Autre est assurément la position des « overseers » dans les paroisses, dans lesquelles le système des « guardians » n'est pas encore établi, lorsqu'ils conservent les anciens pouvoirs et obligations. Dans les « general orders » de l'inspectorat des pauvres, on trouve par ce motif habituellement une clause finale générale (dans l'explanation of terms) d'après laquelle toutes les prescriptions pour les « guardians », dans ces paroisses, doivent être entendues par les « overseers ». Les principes d'*administration des pauvres* sont cependant ici aussi « sous le contrôle et la direction de l'inspectorat des pauvres. »

effet. La révision matérielle des comptes par les juges de paix est écartée par celle des « district auditors ». La levée de l'impôt est aussi facilitée par 13 et 14 Vict., c. 99, qui prescrit le recouvrement de l'impôt sur le propriétaire, au lieu du locataire de petites habitations. La taxation elle-même est complétement passé, par suite du « parochial assessement committee act », 1862, sous la direction des comités du conseil des pauvres de district (chap. II, § 7), et l'activité des « overseers » est en partie remplacée par des taxateurs rémunérés.

2. *Assurer l'assistance au pauvre* n'est plus le devoir de l'« overseer » que dans les cas d'une nécessité soudaine et pressante; il peut alors donner une assistance temporaire hors du « workhouse », mais jamais en argent, seulement en nature et en cas de besoin absolu. Le fait-il de son propre mouvement ou sur l'ordre d'un juge de paix, il doit en donner, le plus promptement possible, connaissance par écrit aux employés ordinaires de l'assistance.

3. *Il y a diverses affaires communales spéciales qui lui sont encore spécialement attribuées comme chef local* par suite de l'ancienne législation, et qui même ont été étendues par la nouvelle. Il s'y réfère: le devoir d'établir les rapports de *domicile* des indigents secourus d'une manière permanente; la notification des *orders of removal* et la réunion des preuves nécessaires; puis l'obligation d'enterrer les cadavres des inconnus; l'obligation de poursuivre les maisons de jeu, « brothels », et autres maisons de désordre, 58 Geo. III, c. 70, § 7; la rédaction des listes primaires pour le service du jury, 6 Geo. IV, c. 50; la coopération dans l'enregistrement des électeurs parlementaires, 6 Vict., c. 18; 11 et 12 Vict., c. 99; 14 et 15 Vict., c. 14; enfin d'après les règlements de l'inspectorat des pauvres, la rédaction des matrices pour les élections des conseillers des pauvres de district, et d'après une clause générale de ces règlements, « assistance dans toutes les affaires pour l'exécution des « orders des guardians » pour observer tous les ordres légaux du « board of guardians » et de toutes les « rules » de l'inspectorat royal des pauvres. »

Les « overseers » se trouvent donc maintenant, dans leur administration sous les ordres, tant des conseils des pauvres de district que des juges de paix, pour autant que « chaque désobéissance intentionnelle aux « legal reasonable orders » des juges de paix et des « guardians » dans l'exécution des « rules, orders » et « regulations » de l'inspectorat, de l'inspecteur général et de la loi des pauvres » soit soumise à renvoi devant deux juges de paix et à l'amende de 5 liv. (Loi des pauvres, § 95, 54). — En cas de soustraction et d'infidélité, il y a, outre la peine criminelle légale, une amende de 20 liv. au maximum et la pénalité du triple (§ 97); en cas d'indigence, la prison, ou la maison de correction pendant trois mois, mais avec appel aux « quarter sessions » (§ 99, 104). Il s'y rattache la révision des comptes très spécialisée par les « district auditors », qui rend l'« overseer » personnellement responsable du défaut de tous les paiements qui n'auraient pas été légalement faits, 7 et 8 Vict., c. 101, § 63; 11 et 12 Vict., c. 91; Vict., c. 103, § 7.

Les « overseers », dans cette position, doivent encore toujours administrer une fonction honorifique non rémunérée, et ne peuvent liquider pour cet objet aucune rémunération prise dans les fonds des pauvres, 7 et 8 Vict., c. 101; 11 et 12 Vict., c. 91. Le besoin pratique avait cependant, dans de grandes paroisses, amené depuis longtemps déjà le paiement de traitements. Dans beaucoup d'actes locaux on admit l'établissement de collecteurs (*collectors*) rémunérés. Par le *Sturge Bourne's Act*, c. 59. Geo. III, c. 12, » celui d'assistant « overseers » rémunérés, fut concédé en général. La loi des pauvres renfermait tout aussi indubitablement l'autorisation d'en établir; pour ce cas « l'inspectorat » s'efforçait d'en établir autant que possible en même temps pour cinq ou six localités. Naturellement ce système favorisé par la loi, l'autorité supérieure et le sentiment dominant des contribuables, prit promptement le dessus. Sur pied de l'autorisation générale pour l'institution d'employés rémunérés, « l'inspectorat » des pauvres se tint aussi pour autorisé à admettre l'établissement de « collectors parti-

culiers à côtés des « overseers » soldés ou non. Les « orders » à cet effet étaient publiés pour près de 4,600 paroisses, lorsqu'en 1839 le « queen's bench » déclara semblable « order » illégal et le cassa. Une loi interprétative, 2 et 3 Vict., c. 84, confirme aujourd'hui les « orders » déjà publiés, mais fait dépendre les nouveaux d'une proposition à soumettre aux conseils des pauvres. Environ le tiers des paroisses peut donc encore présenter des « collectors » particuliers rémunérés, et dans toutes les paroisses on peut trouver des « assistants overseers » rémunérés pour l'imposition et la levée des impôts (1).

(1) Voyez dans T. Smith, *Parish*, pag. 161-165, 180, sur les assistants « overseers » et les « collectors ». L'auteur trouve le pouvoir d'établir des employés auxiliaires rémunérés dans l'ancien droit de la paroisse de publier des statuts « bye-law », et considère l'autorisation d'établir semblables employés rémunérés, dans le *Gilbert's act*, *Sturge Bourne's act* et de nombreux actes locaux que comme de simples déclarations de la « common law ». Mais la pratique judiciaire restreignit constamment ce pouvoir de dépenses pécuniaires par « bye-law », aux objets légalement reconnus, et celui de faire remplir par des employés rémunérés les fonctions que la loi impose comme « munns personaie », aux membres de la commune, ne s'y trouvait décidément pas contenu. Tout l'ensemble de l'administration intérieure du pays reposait depuis le moyen âge sur l'obligation de prestations personnelles en fonctions publiques, c'était la « common law » (*ratio civilis*); le complément aux moyens de fonctionnaires rémunérés est l'exception fermement déterminée. La cour royale décida pour ce motif, avec logique, que les « orders » de l'inspectorat des pauvres pour l'installation de « collectors » spéciaux rémunérés, devaient être cassés, parce que *ratione civili* (comme auraient dit les jurisconsultes romains), les fonctions publiques de la commune doivent être administrées comme charges honorifiques, pour autant que la loi n'autorise pas expressément et explicitement une exception. Et en fait ce cas n'était pas prévu spécialement dans la loi. La pratique des cours royales a ici, comme souvent, maintenu le sens véritable et exact des institutions existantes; assurément la législation parlementaire ici, comme généralement a rendu l'action modératrice des cours royales presque inefficace. L'autorisation générale sans motifs donnée à l'inspectorat d'exiger l'établissement des employés rémunérés, a cependant amené la conséquence qu'en pratique les assistants « overseers » rémunérés et « collectors » se confondent assez, et que sous ce rapport aussi le remplacement du self-government et de la vie communale par une administration de scribes rémunérés et de teneurs de livres rémunérés se poursuit assez tranquillement.

Je ne trouve pas de relevé officiel du nombre des « overseers » rémunérés,

II. *Le système des employés administratifs rémunérés pour l'Union*, et destiné par conséquent à la *dépense* de la taxe des pauvres, et particulièrement de l'assistance individuelle, repose sur l'autorisation générale du § 46 de la loi des pauvres Sur pied de celle-ci l'inspectorat a établi uniformément pour toutes les associations des pauvres une organisation des fonctions des « Clerks, Treasurers, District Medical Officers et Relieving Officers » au moyen de « general orders ».

I. *Le « clerk to the guardians », secrétaire du conseil des pauvres de district* (très communément un avoué), doit assister régulièrement aux sessions des « guardians », doit tenir le registre aux procès-verbaux, rédiger tous les comptes, les livres de comptes et les actes comme comptable et enregistreur, rédiger la correspondance comme secrétaire expéditionnaire, diriger les procès comme avoué, rédiger des projets de contrats, faire connaître, ainsi qu'il convient, tous les ordres de « l'inspectorat » des pauvres et du conseil des pauvres de district, citer aux sessions prorogées ou extraordinaires, diriger tout ce qui concerne l'élection pour les conseils des pauvres de district et spécialement « obéir à tous les ordres légaux du conseil des pauvres de district et de « l'inspectorat. »

Son traitement moyen est de 110 liv.; il est devenu, par la nouvelle forme de l'assistance des pauvres, l'âme véritable de l'administration. Non seulement sa position influente comme employé dirigeant les élections, mais encore plus le passage par son canal de toutes les affaires du collége et sa position permanente en présence des « guardians » qui changent sans cesse, en font une personne dominante. Déjà l'ordre général de 1842,

que personne ne paraît avoir l'intention de manifester ostensiblement. Mais ce système d'administration a déjà pris d'une manière décidée le dessus, et est la règle dans les grandes paroisses. Naturellement, le plus grand « ordre », la tenue des livres, est vantée parmi ces nombreux petits comptables, comparés avec les receveurs des impôts non rémunérés, et l'on allègue aussi alors qu'il y a dans les comtés anglais beaucoup de « substantial householders » qui sont honorés des fonctions d' « overseer » et cependant ne savent ni lire ni écrire !

art. 17, puis celui du 26 juillet 1847, renferment les instructions relatives à son service avec des prescriptions minutieuses sur le registre principal des recettes et des dépenses, le livre des ordres d'assistance et d'autres indications typiques, sur lesquels sont basés principalement les documents statistiques réunis par « l'inspectorat » des pauvres. Il doit aussi en particulier contre-signer (après examen de leur légalité) tous les mandats de paiement du « board of guardians » adressés aux « overseers » de l'Union, au trésorier, au nom du « board of guardians, » pour lesquels (sauf dans les procès civils ordinaires) il ne peut liquider que les seules avances. Puis il doit rédiger les rapports adressés à l'autorité supérieure, etc. Il peut diriger devant les juges de paix et leurs sessions, malgré la défense de la loi sur les avoués. En cas d'empêchement, le conseil des pauvres peut nommer un remplaçant temporaire; en cas de nécessité, le remplaçant du président, ou un « guardian » nommé par le « chairman », peut aussi remplir ces fonctions.

2. Le *treasurer* (trésorier receveur) a le devoir de *recueillir* toutes les sommes payées à la caisse de l'Union par les diverses paroisses, de *payer*, sur l'avis du conseil des pauvres, l'argent nécessaire pour les assistances individuelles. Il doit tenir registre de ces recettes et dépenses, rendre compte, lorsqu'il en est requis à l'assistance des pauvres. A des époques déterminées, il doit présenter ses livres et les pièces à l'appui au « district auditor » pour révision matérielle.

D'après l'ordre général du 26 juillet 1847, art. 174, il ne doit pas en général recevoir de traitement particulier, mais l'emploi des intérêts des sommes existantes entre ses mains doit lui servir de rémunération. Les mandats de paiement tirés par « l'inspectorat » des pauvres sur le trésorier, doivent être régulièrement signés par le président « chairman » et deux autres « guardians » et contre-signés par le « clerk » ou par son remplaçant.

3. *Le district medical officer* (médecin des pauvres de district), est nommé par le conseil des pauvres de district pour une conscription fixe parmi les médecins pratiquants (sur-

geons) sur la capacité desquels « l'inspectorat » publie de temps en temps des règlements. Cette circonscription ne dépasse pas en Angleterre 15.000 acres (environ une lieue carrée d'Allemagne), et ne peut pas comprendre plus de 15,000 âmes. Il doit traiter convenablement et soigneusement tous les pauvres de son district ayant besoin de soins médicaux et chirurgicaux. Il doit rendre compte de ses visites journalières par rapports hebdomadaires, adressés au conseil des pauvres de district dans un registre dont la formule est prescrite et auquel il faut chaque année ajouter une table alphabétique. Sur la demande il doit aussi donner, en certains cas, des rapports spéciaux et des rapports généraux sur les maladies épidémiques. S'il en est requis il doit assister aux sessions du « board of guardians ».

Il ne faut pas confondre ce médecin avec celui des « workhouses ». Son traitement moyen est de 50 liv., il reçoit des honoraires particuliers pour les opérations et les accouchements. L'ordre général du 26 juillet 1847 traite, dans un art. 168-170, de la capacité des médecins des pauvres; art. 158 et 161 de la formation des circonscriptions des médecins des pauvres (aucun district ne peut être plus étendu que 15,000 acres) ; art. 177-200 de la taxe médicinale, etc., art. 215-207 sur les fonctions.

Les remèdes nécessaires sont remis, soit sur un ordre écrit du « board », ou d'un employé de l'assistance, soit d'un inspecteur des pauvres dans les cas pressants, soit sur « ticket ». Tous les six mois le conseil des pauvres fait rediger un index des personnes affaiblies par l'âge ou malades d'une façon durable, pour lesquelles on rédige une attribution de malade selon la formule prescrite « tiket » ; sur sa présentation le médecin traite et prescrit les remèdes sans ordre spécial. En cas d'abus, de « tiket », celui-ci peut être repris sur l'avis du médecin. Le médecin doit généralement traiter personnellement, il est responsable de ses remplaçants et doit noter dans son rapport hebdomadaire chaque visite qu'il n'a pas personnellement faite. Il doit aussi, une fois pour toutes, désigner au conseil des pauvres

remis, dépensé, et des objets en nature, faire chaque semaine son bilan, et le présenter à l'examen du clerk avant la session ordinaire, au « board of guardians » durant la session; enfin présenter les livres, les comptes et les reliquats dans des périodes réglementaires, au « district auditor » afin de révision.

Ils se chargent pour peu d'argent de la partie la plus fatigante et de la plus grande responsabilité dans les affaires, qui sinon devraient être accomplies par un nombre dix fois plus grand de fonctionnaires gratuits. Mais précisément en cet endroit, on remarque l'introduction d'employés subalternes et mesquinement rémunérés, formant les vraies racines de l'assistance des pauvres et de l'organisation communale, et remplaçant la connaissance du voisinage et les rapports moraux des membres de la commune par un système inerte de compte rendus et de tenue des livres. Dans les cas de maladie et de danger, l'employé de l'assistance publie des ordres de sa propre autorité au médecin de district, mais il doit en rendre compte au conseil des pauvres, tout comme dans les cas extraordinaires ou l'« overseer » a accordé un secours. Pareillement, il doit visiter de temps en temps les enfants pauvres mis en apprentissage. Les « relieving officers » de la même Union, doivent s'entre aider l'un l'autre en cas de demandes d'assistance. Il doit ensuite prêter assistance au « clerk » aux élections annuelles d'après les instructions de l'inspectorat des pauvres, et exécuter tous les ordres légaux et les indications des « guardians » qui tombent dans sa sphère d'action.

5. *Superintending of pauper labour* (surveillant du travail des pauvres); ils n'existent que dans quelques unions, dans lesquelles les pauvres capables de travailler, sont périodiquement employés hors du « workhouse ». Ils sont établis comme les autres employés de l'Union, mais le plus souvent seulement pour de courtes périodes, lorsqu'il y a un besoin local spécial pour un temps déterminé, comme dans les stagnations des grandes branches d'industrie.

III. *Les employés rémunérés du workhouse de l'Union*, forment par suite de l'extension du système des « workhouses »,

une classe spéciale fort nombreuse. Le conseil de district doit, d'après le § 41 (1842) de la loi des pauvres et des ordres généraux, nommer dans son sein un *visiting committee* qui doit au moins une fois par semaine examiner la situation du « workhouse », voir les derniers rapports de l'ecclésiastique et du médecin de la maison, examiner les approvisionnements et les plaintes formulées. Ils doivent alors répondre à certaines questions d'après des formules prescrites dans le « visitors book » et ce livre doit être présenté aux sessions ordinaires du conseil de district. Les élections des *visitors* et des *employés du workhouse* ainsi que la rédaction des règlements pour les « workhouses » sont soumis aux ordonnances de l'inspectorat royal. Celui-ci a partout fait usage de ses pouvoirs, et ainsi sont tombées en désuétude les prescriptions de 22 Geo. III, c. 83, §§ 10, 34; 49 Geo. III, c. 124, § 5; 50 Geo. III, c. 50, §§ 1, 5.

Les employés, que les ordres généraux prescrivent d'établir partout, sont : l'inspecteur, la matrone, l'infirmière, l'ecclésiastique, le maître, la maîtresse, le médecin, le portier et les assistants et serviteurs nécessaires.

1. *L'inspecteur de la maison* (master of the workhouse) admet dans la maison, sur l'ordre du conseil de district; dans des cas de nécessité, il peut le faire de son chef, sous réserve d'en rendre compte; il surveille tout l'ordre de la maison, et particulièrement le travail de ceux qui en sont capables pendant les heures qui y sont consacrées, le vêtement, la nourriture, le couchage, les soins médicaux. Il tient registre, d'après la formule prescrite, pour que les « guardians » en puissent prendre connaissance; il contrôle les livraisons en nature; tient un journal régulier de ce qui se passe dans la maison, et doit fournir rapport et information en tout temps au conseil des pauvres et aux « visitors ». L'instruction sur le service comprend 29 articles et descend aux moindres détails depuis la clef de la maison jusqu'à la prière à table.

2. *La matrone* (matron) remplace l'inspecteur en cas d'absence pour recevoir les arrivants, et dirige le département fé-

minin y compris les enfants jusqu'à l'âge de sept ans, avec l'assistance de nourrices pour les enfants et les malades. L'instruction de service, en seize clauses, s'étend au vêtement et au blanchissage, ainsi qu'à une surveillance générale des serviteurs du sexe féminin.

3. *L'ecclésiastique* (chaplain) officie au service divin dominical, examine les enfants, catéchise ceux qui appartiennent à l'Église établie au moins une fois par mois, et fait des rapports périodiques. Il faut pour son institution l'acceptation écrite de l'évêque du diocèse. Le « chaplain's report » est ensuite inscrit dans un livre, dans lequel il note les jours de sa visite, et rend compte des progrès et de la situation des enfants ainsi que de la conduite morale et religieuse des habitants.

4. *Le maître et la maîtresse* (schoolmaster, schoolmistress) donnent l'enseignement aux enfants pauvres d'après des instructions particulières sur les écoles des pauvres. Ils ont aussi le devoir de tenir compte de la propreté, de conduire de temps en temps les enfants en plein air, et d'aider l'inspecteur et la matrone dans l'observation de l'ordre de la maison.

5. *Le médecin de la maison* (medical officer) doit la visiter périodiquement d'après le règlement du « board of guardians ». Il doit dans les cas pressants de maladie ou d'accident, sur la réquisition de l'inspecteur, de la matrone ou du portier se rendre au local. Il doit examiner l'état de santé des pauvres à leur admission dans le local; visiter les malades à l'infirmerie, déterminer leur régime, leur classification, leur traitement. Il doit faire chaque semaine un rapport au conseil des pauvres dans un registre et d'après une formule prescrite, en notant chaque visite et indiquant avec précision chaque décès et sa cause. Il doit séparer les aliénés dangereux des autres afin de les faire remettre à la maison de fous. Il doit surveiller la nourriture des enfants et leur vaccination. Il doit, lorsqu'il en est requis, faire rapport sur des cas de maladie isolés ou des épidémies, il doit aussi assister aux séances du conseil des pauvres lorsqu'il y est invité.

6. *L'infirmière et la bonne* (nurse) doivent savoir soigner les malades et les enfants et posséder quelques connaissances de l'administration des médicaments sous la direction d'un médecin.

7. *Le portier* (porter) surveille l'entrée et la sortie des personnes étrangères, qui (hormis les employés) ont besoin d'une autorisation spéciale de l'inspecteur. Il note dans un livre chaque entrant et sortant, indique l'heure, passe la visite des pauvres à leur entrée et à leur sortie, il visite également tout objet que l'on introduit. Dans de très petits « workhouses » on se contente d'installer un pauvre comme portier, malgré l'instruction minutieuse sur le service.

IV. *Les principes généraux pour l'installation de ces employés* (1) (auxquels il faut encore joindre les réviseurs de

(1) La loi des pauvres contient quelques articles généraux sur la position des employés. Défense de participer aux contrats de fournitures à cette administration, à peine de 5 liv. d'amende (§ 51). — D'après 13 et 14 Vict., c. 100, § 9; 14 et 15 Vict., c. 103, § 18, l'*assault*, l'attaque contre tout employé dans l'exercice de ses fonctions et contre toute personne qui lui prête assistance, doit être punie d'après les lois sur la résistance violente à la police ou au fisc et puni en conséquence.

La source vraiment capitale pour ce sujet sont les ordres de l'*inspectorat*, et spécialement le *general order* du 26 juillet 1847, qui a l'importance d'une seconde loi des pauvres. Aussi je vais donner un aperçu des art. 153 à 223, comprenant le chapitre principal sur les employés rémunérés. Art. 153, il énumère treize classes d'employés compris sur l'état, ainsi qu'il a été exposé plus haut. Art. 154, les devoirs officiels des employés sont déterminés par les *rules* de l'*inspectorat* royal; chaque conseil des pauvres de district peut aussi leur imposer d'autres devoirs « pour autant qu'ils soient compatibles avec la nature des fonctions. » Art. 155-156, mode d'institution. Art. 157 à 160, la capacité requise des employés : pour les employés supérieurs l'âge de 21 ans, la lecture, l'écriture, le calcul. Art. 172 à 176, la rémunération des employés. Art. 184 à 186, la caution. Art. 187 à 193, la suspension et le renvoi des employés. Art. 194 à 197, la procédure à suivre en cas de vacance. Art. 198, le remplacement dans les fonctions. Art. 202, les affaires respectives du *clerk*. Art. 203, du trésorier. Art. 205-206, du médecin des pauvres de district. Art. 207, du médecin du *workhouse*. Art. 208-209, de l'inspecteur du *workhouse*. Art. 210, de la matrone. Art. 211, de l'ecclésiastique. Art. 212, du maître. Art. 213, de la *nurse*. Art. 214, du portier. Art. 215-216, du *relieving officer*. Art. 217, de l'inspecteur du travail.

On conçoit d'après cela que le nombre des employés rémunérés est très

comptes dont nous parlerons au § 9) *se trouvent dans les règlements de l'inspectorat des pauvres.* Ils sont les suivants : avant la nomination, dans deux assemblées ordinaires du conseil des pauvres, on doit annoncer la prochaine nomination, et dans certains cas, il faut aussi l'annoncer dans les feuilles publiques. L'institution a lieu à la pluralité des voix des « guardians » présents, au nombre de trois au moins, et doit être annoncée au secrétaire de l'inspectorat royal des pauvres. Le conseil de district peut dispenser des qualités prescrites avec l'assentiment de l'inspectorat des pauvres dans certains cas particuliers.

Pour les *traitements* et rémunérations de tous les employés et assistants, l'état est établi de temps en temps par avis ou sur approbation de l'inspectorat des pauvres, et par principe aucun traitement n'est payé hors la durée des fonctions. Elles sont *viagères*, c'est à dire qu'elles durent « jusqu'à la mort du fonctionnaire ou jusqu'à son renvoi par l'inspectorat des pauvres. » Les employés auxiliaires non compris dans les états (assistants) et les serviteurs commissionnés « servants, nurses and porters » peuvent être renvoyés par le « board of guardians » mais il doit compte du motif du renvoi à l'inspectorat. Les inspecteurs, matrones, maîtres, médecins de district ou du « workhouse » et les employés de l'assistance peuvent être suspendus de leurs fonctions par le « board of guardians », mais en rendant compte à l'inspectorat qui décide souverainement. En cas d'incapacité temporaire de travail, d'accident ou pour d'autres motifs suffisants, les « guardians » peuvent nommer *un remplaçant* rémunéré en en rendant compte à l'inspectorat des pauvres.

Le trésorier, l'employé de l'assistance, et tous les autres employés doivent, sur réquisition du « board of guardians »,

élevé pour 1844-45, il y a dans les *Parl. Pap.* un relevé incomplet avec indication des traitements *in globo*. Un autre relevé postérieur se trouve dans sir Geo. Nicholls, t. II, pag. 439. Voyez leur comparaison en note à la fin du paragraphe, tant pour le nombre des employés que pour leur traitement moyen.

fournir une caution écrite d'une certaine somme avec deux répondants selon l'appréciation des « guardians »

Statistique des employés rémunérés de l'assistance des pauvres

	EMPLOYÉS	1844	1850	1844	1850
		Employés		Livres	
I.	Collectors Assistants overseers	499	3042	46 1/6	24
II. 1.	Clerks	590	634	100 5/6	110
II. 2.	Treasurers	52	622	18 2/3	2
II. 3. III. 5.	Médecins	2,680	3,156	46 1/3	50
II. 4.	Employés de l'assistance	1,257	1,377	82 2/3	82
II. 5.	Inspecteurs du travail	20	69	47 1/2	39
III. 1. III. 2.	Inspecteurs de workhouse. Matrones	1,238	1,359	35 5/6	37
III. 3.	Ecclésiastiques	415	466	46 1/6	48
III. 4.	Maîtres	284	383	27 1/6	31
	Maîtresses	423	501	16 2/3	21
III. 6.	Infirmières	171	248	12 1/2	14
	Messagers	347	442	18 1/3	14 2/3
	Autres employés	264	505	29 1/3	26
IV.	District auditors	50	49	258 1/2	268
	TOTAL	8,290	12,853	50 2/3	42

Ce nombre s'accroît naturellement. Dans le recensement de 1851 le nombre des *relieving officers* est de 1,414. D'après le rapport des pauvres pour 1860 (pag. 25), il y avait : 653 *clerks*, 1,356 *relieving officers*, 703 inspecteurs de *workhouse*, environ 5,000 *collectors* et assistants (*overseers*), 653 *treasurers*. La somme des traitements et rémunérations qui s'élevait en 1850 à 548,690 liv., s'est accrue en 1860-61 à 660,370 liv. Le nombre des employés rémunérés a dépassé en tout cas 15,000.

---

§ 9

LES NOUVEAUX PRINCIPES DE L'ADMINISTRATION DES PAUVRES

La nouvelle administration des pauvres repose sur une division complète du travail. Maintenant sont séparées : 1° la levée de la taxe des pauvres ; 2° la dépense de la taxe des pauvres, l'assistance aux indigents. La dernière est de nouveau subdivisée en assistance; 1° dans le « workhouse, in-door-relief » ; 2° hors du « workhouse, out-door-relief ». Le nouveau système de l'administration a ensuite, 3° amené une révision des comptes (*audit*), très minutieuse. La levée de l'impôt a déjà été exposée plus haut avec les fonctions des « overseers » (t. I, § 8). Il nous faut maintenant détailler les trois autres domaines.

I. *Le système d'administration des « workhouses, in-door-relief »*, est un nouveau principe d'administration générale (loi des pauvres § 52), appellé par les défauts économiques les plus manifestes de l'ancien système. *La réception dans le « workhouse » doit être la règle pour les gens capables de travailler et leur famille;* afin 1° que l'obligation de travailler et la restriction de la liberté personnelle devienne l'indice assuré (*workhouse test*), du besoin réel du solliciteur, et afin 2° que le prix normal du travail ne soit pas altéré et que le salaire des travailleurs libres ne soit pas diminué par l'allocation d'assistance primaire aux gens capables de travailler. Le refus d'assistance dans le « workhouse » entraîne l'incapacité de recevoir un autre genre d'assistance.

On doit surtout veiller à ce que la position des gens assistés ne soit pas plus avantageuse que celle de ceux qui s'entretiennent d'une manière indépendante par leur travail particulier. Pour ces gens capables de travailler, qui refusent néanmoins de le faire, il y a la menace de l'emprisonnement ou de la maison de correction, 43 Élis., c. 2, § 4; 55 Geo. III, c. 137; 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 57-58, et les peines des « vagrants act. »

Cet « in-door-relief » présente d'indéniables analogies avec le règlement d'ordre intérieur d'une institution répressive. La légitimation de ceci se cherche dans la circonstance, que l'habitation, l'entretien, la nourriture, le coucher, l'assistance hospitalière étant meilleures, placeraient les personnes qui s'y trouvent dans une position préférable à celle du travailleur zélé dans sa petite hutte, s'il n'y avait pas ici le contre-poids de la discipline, et les restrictions de la liberté personnelle. Les plaintes formées contre ceci, fondées pour la majeure partie (voyez par exemple Engels, *la Situation des classes ouvrières en Angleterre*, 2e éd., 1848, All.), et particulièrement la rigueur de la séparation des membres de la famille ont été adoucies par les règlements de ces dernières années, par des mesures, il est vrai, qui rendent l'administration encore plus embrouillée.

Les ordres de l'inspectorat du 5 février 1842 renferment dans leurs éléments essentiels le règlement d'une institution de répression :

Art. 1-8. De l'admission dans la maison des pauvres. Elle a lieu régulièrement sur un ordre écrit du « board of guardians », signé par le « clerk » ou par un « order provisionnel », signé par l'un des employés de l'assistance ou des inspecteurs des pauvres ; ou encore dans des cas pressants par l'inspecteur ou la matrone; dans ces deux dernières occurrences la résolution définitive du « board of guardians » doit être demandée à sa plus prochaine séance. La personne admise est d'abord visitée par le médecin de la salle d'admission ; puis elle est nettoyée et reçoit les habillements de travail de la maison. Les vêtements particuliers et les articles enlevés au pauvre comme contraires aux règlements lui seront rendus à sa sortie.

Art. 9-12. Classification des pauvres en sept classes :

1. Les hommes affaiblis par l'âge ou incapables de travail.

2. Les hommes capables de travailler et les garçons de plus de quinze ans.

3. Les garçons de sept à quinze ans.

4-6. Les femmes dans les trois mêmes catégories.

7. Les enfants de moins de sept ans.

Chaque classe obtient des locaux séparés sans communication avec les autres classes; mais avec réserve des modifications pour les couples mariés, par suite d'une résolution des « guardians » et la confirmation de l'inspectorat des pauvres. Comme travail, on choisit la fente du bois, le cassage des pierres, l'épuisement de l'eau, etc., ainsi que les travaux nécessaires ponr le « workhouse », en évitant le plus possible la concurrence avec l'industrie privée. Les femmes sont occupées dans le ménage ou dans l'assistance des malades. Les parents sont admis auprès de leurs enfants. Les vagabonds sont établis séparément. — L'inspectorat des pauvres fixe le maximum des admissions; en cas de nécessité il faut se procurer des locaux accessoires.

Art. 13-33. Discipline et régime des pauvres. Fixation des heures de travail, des repas, de la nourriture (sur réquisition il faut peser la portion). Les garçons et les filles reçoivent chaque jour à la place d'au moins trois heures de travail, l'enseignement de la lecture, de l'écriture, du calcul, de la religion et « d'autres choses spécialement en vue d'un service ultérieur. » (Art. 22.) On ne peut s'éloigner de la maison qu'avec une autorisation de l'inspecteur; un homme capable de travailler qui abandonne la maison sans autorisation doit craindre d'être renvoyé avec tous les membres de sa famille dans la maison de travail. La réception de visites dépend pareillement d'une autorisation spéciale; les jeux de cartes et le tabac sont interdits. On permet généralement aussi la visite du service divin le dimanche hors de la maison, sauf pour les pauvres femmes capables de travailler, qui ont un enfant illégitime.

Art. 34-55. Punitions pour mauvaise conduite. Le délits se divisent en : 1° moindres délits : refus de travail, jeu de cartes, discours obscènes ou injurieux, saleté, infraction à la permission, désobéissance. Pareil infracteur peut être comme « disorderly » puni de diminution de ration de pain et d'eau pendant quarante-huit heures; 2° délits graves, c'est à dire la récidive d'un délit précédent dans les sept jours, l'offense à un

employé, la désobéissance répétée à un ordre, les violences, l'ivrognerie, les actions obscènes, les dégradations volontaires des propriétés ou des approvisionnements. Semblable délinquant est puni comme « refractory » de la détention dans l'isolement, et de réduction de ration pendant vingt-quatre heures. Dans les cas ordinaires, le conseil des pauvres impose l'amende, qui peut être aussi aggravée par l'obligation de revêtir le costume de punition. La détention dans l'isolement peut être prolongée de vingt-quatre heures par un juge de paix sur présentation du coupable. En cas de circonstances aggravantes l'inspecteur peut de son autorité privée ordonner la détention dans l'isolement pendant vingt-quatre heures. Les corrections corporelles ne sont pas admises pour les adultes et les femmes; contre les garçons elles le sont seulement au dessous de douze ans, et seulement par le maître ou l'inspecteur ou en sa présence avec un bâton approuvé préalablement par le conseil des pauvres et seulement six heures après que le délit a été commis. On tient un registre détaillé des peines infligées, et il est présenté aux sessions du conseil des pauvres de district. Un exemplaire lisible des règlements relatifs aux punitions doit être appendu dans les réfectoire, l'école et la chambre de réception. — Les peines pour soustractions, refus de travail, et introduction de boissons alcooliques, sont prononcées d'après les lois spéciales par les juges de paix (1).

(1) Dans le grand ordre général du 26 juillet 1847 ces décisions normales ont été codifiées encore une fois : Art. 148-149, de la formation et de l'établissement du *visiting committee*. Art. 88 à 97, de l'acceptation des pauvres dans le *workhouse*. Art. 98 à 101, de la répartition en sept classes, avec les modifications permises à l'administration locale. Art. 102 à 127, *discipline and diet*. Art. 127 à 147, *punishment*. A ces règlements minutieux se mêlent encore les clauses isolées des lois, qui traitent de l'administration des *workhouses*, comme la défense d'y introduire des boissons alcooliques (loi des pauvres, § 93); puis la disposition d'après laquelle l'époux et l'épouse ne peuvent pas être séparés dans la maison de travail, 13 et 14 Vict., c. 13. D'après cette loi, des entrepreneurs privés peuvent prendre en *entreprise* des catégories de pauvres qui se trouvent sous l'administration de la maison de travail, mais de manière à ce que l'*inspectorat* dirige la gestion de la

Ce nouveau principe d'administration doit protéger le contribuable « contre l'indolence et l'inclination des employés locaux à se faciliter les choses », pour l'administration desquels l'allocation de secours pécuniaires est de loin le plus facile.

maison, conserve la direction des employés, le droit de renvoi, de visite et d'annulation du contrat.

Sur l'administration courante des maisons des pauvres le *board of guardians* reçoit chaque semaine un rapport d'après des formules détaillées: l'*inspectorat* y puise dans une forme unitaire les rapports annuels sur l'administration des *workhouses*. Le modèle introduit pour les nouveaux rapports généraux (dans lequel par exemple j'insère le nombre des personnes reçues au 1er janvier 1856) est le suivant :

I. Gens capables de travailler et enfants :	
1. Adultes :	
a. hommes mariés	998
b. femmes mariées	1,265
a. autres hommes	5,495
b. autres femmes	15,738
2. Enfants de moins de seize ans de ceux-ci :	
a. illégitimes	8,927
b. autres enfants	12,365
II. Gens incapables de travailler et leurs enfants :	
1. Adultes :	
a. hommes mariés	1,342
b. femmes mariées	1,247
a. autres hommes	22,886
b. autres femmes	17,642
2. Leurs enfants de moins de seize ans :	
a. illégitimes	1,136
b. autres	2,690
c. orphelins et enfants séparés de leurs parents	26,379
III. Insensés, idiots, fous :	
a. hommes	2,668
b. femmes	3,542
c. enfants de moins de seize ans	270
IV. Totaux des rubriques antérieures	124,693
hommes adultes	33,421
femmes adultes	59,421
enfants de moins de seize ans	51,251
V. Vagabonds	904
VI. Total général	125,597

Les rapports annuels donnent ensuite les totaux des habitants des *work-*

D'après la situation de fait, ce point de vue était justifié et il était devenu le plus pressant en présence de la masse périodique de misères d'un pays qui centralise le commerce du monde. Si les rapports de voisinage, si l'intelligence de la mesure du besoin et des véritables moyens d'y pourvoir, qui présupposent une connaissance *personnelle* du *voisinage* et de la *localité*, telle qu'elle ne peut exister que dans de petites associations communales, *vivantes*, font défaut, on en arrive nécessairement au formalisme du « working house test », aux dépens de l'humanité, et en amenant l'abaissement des classes

houses au 1er janvier et au 1er juillet de chaque année, et ensuite des aperçus comparatifs sur une série d'années ; « la population admise » n'y comprend que les districts de l'*Union*, qui sont soumis à l'administration de l'*inspectorat* des pauvres. Le rapport annuel de 1857 en donne les chiffres qui vont suivre et j'y ajouterai les deux derniers puisés dans le rapport annuel de 1861-62 :

NOMBRE DES UNIONS	POPULATION ADMISE	DATE	ADULTES		ENFANTS AU-DESSOUS DE SEIZE ANS	VAGABONDS	TOTAUX
			HOMMES	FEMMES			
587	14,760,000	Janv. 1849	33,000	34,542	50,659	1,956	120,766
587	14,850,000	Juill. 1849	24,021	27,458	42,179	1,625	95,283
590	14,947,000	Janv. 1850	31,780	31,012	46,515	1,021	110,328
593	15,195,000	Juill. 1850	22,721	25,526	38,105	811	87,163
595	15,382,000	Janv. 1851	30,756	30,295	43,138	1,170	105,339
597	15,474,000	Juill. 1851	22,867	25,532	36,888	679	85,966
597	15,567,000	Janv. 1852	29,267	29,010	40,557	739	99,573
597	15,668,000	Juill. 1852	23,445	25,566	36,401	585	85,977
598	15,790,000	Janv. 1853	27,814	28,794	39,812	548	96,968
611	16,325,000	Juill. 1853	22,100	25,843	35,911	644	84,498
614	16,526,000	Janv. 1854	31,770	33,538	45,431	653	111,302
619	16,901,000	Juill. 1854	25,832	31,307	43,224	823	101,186
620	17,019,000	Janv. 1855	32,089	36,867	49,513	745	119,214
623	17,245,000	Juill. 1855	26,337	32,304	44,628	955	104,224
624	17,455,000	Janv. 1856	33,421	39,421	51,851	904	125,597
624	17,560,000	Juill. 1856	25,605	32,048	43,008	765	102,426
624	17,665,000	Janv. 1857	34,311	37,773	50,216	1,032	123,382
646	19,837,000	1860	—	—	—	—	113,507
646	20,062,000	1861	—	—	—	—	125,866

Les rapports généraux postérieurs suivent un ordre un peu différent. D'après le rapport général, 1862, pag. 11, le chiffre moyen des habitants des

ouvrières. La recherche du motif de la nécessité peut s'établir dans une association communale vivante, par les membres de la commune : si elle fait défaut, le pouvoir prévoyant de l'État se rattache au « workhouse test » par le même motif pour lequel la puissance répressive de l'État en vient à la torture. Afin d'amener la transformation dans la situation nouvelle, l'inspectorat doit être autorisé (loi des pauvres § 529) à établir jusqu'à quel point et jusqu'en quel temps les secours jusqu'alors alloués aux personnes capables de travailler et à leur famille seront continués en dehors du « workhouse », si elles recevront de la nourriture et des vêtements et dans quelles proportions. Les exceptions à la règle restent donc à la discrétion de l'administration centrale et sont déterminées maintenant par un *ordre* du 14 décembre 1852, en tenant spécialement compte des stagnations temporaires du travail.

workhouses était en 1858 de 122,613, en 1859 de 121,232, en 1860 de 113,507, en 1861 de 125,866.

Malgré tout l'ordre de ces tableaux on ne saurait nier que le système des maisons de travail se trouve encore dans la sphère du développement, que les administrations des États du continent ont déjà dépassée pour la plupart. Pareille maison doit servir à la fois : 1° de maison de travail pour les adultes et les gens capables de travailler qui ne peuvent ou ne veulent trouver à s'occuper ; 2° d'hospice pour les gens affaiblis par l'âge, les aveugles, les sourds, les muets ou les impotents incapables de travail ; 3° d'hôpital pour les pauvres malades ; 4° d'école pour les pauvres, les orphelins et les enfants trouvés ; 5° de maison d'accouchement pour les pauvres ; 6° de maison d'aliénés, mais à l'exclusion des fous dangereux ; 7° de dépôt de vagabonds pour ceux que l'on ne peut ou ne veut envoyer dans une institution de répression. Ces objets contradictoires rendent l'administration défectueuse pour tous, déshonorant des classes entières de personnes, que l'on ne peut pas conduire en pareille société, et sont en leur qualité spéciale d'écoles des pauvres, tout à fait condamnables. Les *district schools* (§ 207) et les institutions à exposer au chapitre suivant sont les premières tentatives pour sortir de cette situation. Un aperçu général des frais d'érection pour tous les *workhouses* élevés depuis 1840 en Angleterre et au pays de Galles se trouve aux *Parl. Pap.*, 1858, n° 337, t. XLIX, 1re part., pag. 379. En même temps que l'indication du nombre, pour celles qui sont érigées d'après le plan arrêté, et les frais moyens de nourriture et de vêtement pendant les cinq dernières années ; jusqu'au 1er janvier 1858 il fut dépensé 4,961,531 liv. à cet effet. Les progrès des constructions sont donnés chaque année dans le rapport général.

La législation sur les maisons de travail embrasse outre cela les points spéciaux qui vont suivre :

1. L'*érection*, l'*achat*, ou les *autres aménagements* des maisons de travail peuvent encore avoir lieu sur le pied des anciennes lois sur ces matières et par les personnes qui y sont autorisées, mais sous le contrôle de l'inspectorat royal des pauvres et en les soumettant à ses « rules, orders and regulations » (loi des pauvres § 21). L'érection à nouveau d'un « workhouse » doit avoir lieu sur proposition du « board of guardians », de simples réparations ont lieu même sans son assentiment, si les frais ne dépassent pas 50 liv. ou 1/10 de la taxe des pauvres. Les capitaux nécessaires à cet effet peuvent être empruntés avec l'assentiment de l'inspectorat des pauvres aux fonds de l'État, moyennant remboursement à des époques périodiques fixées. Ces modalités font encore appliquer les anciennes lois, 22 Geo. III, c. 83, §§ 17-19, 27, 43; 59 Geo. III, c. 12, §§ 8 10; pour les prêts d'argent, 22 Geo. III, c. 83, § 20; pour les remboursements de 1/20 par an, 53 Geo. III, c. 110, § 2; pour les décrétements d'impôt, 59 Geo. III, c. 12, § 14.

2. *Le système des contrats de livraison et d'entreprise*, pour l'entretien, le vêtement, l'habitation ou l'assistance des pauvres est soumis complétement aux « rules, orders et regulations » de l'inspectorat des pauvres (loi des pauvres § 48); des contrats qui s'en éloignent, s'ils ne sont pas spécialement confirmés, peuvent être cassés par l'autorité centrale, les paiements effectués en conséquence sont déclarés sans valeur et les comptes des employés sont réglés en déficit. Les employés de l'administration des pauvres ne peuvent participer eux-mêmes à aucun contrat de cette espèce, à peine d'une amende de 5 liv. (loi des pauvres, § 77).

3. *La réception et le traitement des pauvres dans le workhouse* sont maintenant soumis aux règlements de l'inspectorat (loi des pauvres, § 21), avec cette réserve, qu'aucun des habitants ne peut être ainsi contraint à assister au service divin d'une autre confession que celle à laquelle il appartient, et que les enfants ne peuvent être élevés sans l'assentiment des parents, les or-

phelins sans celui des parrains, dans une autre religion que celle des parents et que tout ecclésiastique commissionné de chaque confession doit pouvoir avoir accès auprès de ses coreligionnaires (§ 19); avec cette limite d'ailleurs, qu'aucun insensé dangereux ne peut rester plus de quatorze jours dans le « workhouse » (§ 45). Sous ces réserves l'inspectorat des pauvres a fait usage de ses pouvoirs, et réglé de temps en temps, par des instructions générales et des ordres subséquents, l'ensemble de l'administration de la maison de travail. L'ordre du 5 février 1842 renferme déjà les linéaments complets du système actuel, qui fut codifié ensuite dans le « general order » du 26 juillet 1847.

La position des juges de paix recule tellement sur le domaine de l'administration du travail, qu'il suffit de la citer ici accessoirement. D'après le § 27 de la loi des pauvres, *deux* juges de paix peuvent décider par « order », qu'un pauvre sera entretenu, par suite de son âge ou de sa caducité, *hors* du « workhouse ». D'après le § 45 de la loi des pauvres, chaque juge de paix du comté possède aussi un droit concurrent de visite, afin de se convaincre de l'observation des règlements de l'inspectorat, ainsi que des autres buts de l'ancienne loi, 50 Geo. III, c. 49. Y trouve-t-on une infraction, le visiteur peut citer devant deux juges de paix qui après due conviction peuvent prononcer la peine comminée contre les violations des règlements de l'inspectorat des pauvres. En réalité on en fait rarement usage. On comprend naturellement aussi la position des juges de paix comme juges de police pour les diverses clauses de police répressive sommaire, par exemple pour introduction de boissons alcooliques dans la maison des pauvres (loi des pauvres, § 93); la prohibition des corrections personnelles contre les adultes (54 Geo. III, c. 170, § 7); la défense de mettre des chaînes ou des menottes (56 Geo. III, c. 129, § 2), etc.

II. *Le système de l'assistance hors du « workhouse »* (out-door-relief), doit être, d'après la « rédaction » de la loi des pauvres, la règle, pour les gens incapables de travail, c'est à dire les malades, les vieillards affaiblis, les impotents, les enfants,

tandis que pour les gens capables de travailler, la maison de travail sert d'indice de besoin. Pour ceux-ci le point de vue humain, pour ceux-là le point de vue de police se trouve au premier plan. Le passage réservé à l' « inspectorat » des pauvres vers cette nouvelle situation fut développé peu à peu mais avec énergie. Après avoir écarté les plus graves abus de l'ancien système, une pratique plus douce s'est de nouveau produite. D'après le général ordre du 2 août 1841, les hommes capables de travailler et les femmes doivent, aussitôt qu'ils recherchent l'assistance, être entretenus complétement dans la maison de travail, y compris la femme et les enfants qui habitent avec l'homme pour autant qu'ils ne travaillent pas eux-mêmes. *Exceptions :* 1° Cas de nécessité soudaine et pressante; 2° cas de maladie, accidents, faiblesse corporelle ou intellectuelle; 3° simples frais de funérailles; 4° les veuves avec enfants provenant du mariage, qu'elles ne peuvent pas entretenir; 5° les détenus par répression ou préventivement; 6° les femmes et enfants d'hommes au service royal dans l'armée ou la marine; 7° les femmes et les enfants d'hommes qui n'habitent pas dans l'association des pauvres de district, selon l'appréciation des « guardians ». Ces prescriptions sont ensuite codifiées dans le « général order » du 26 juillet 1847, art. 75 et suiv. En réalité le nombre des personnes secourues *hors* du « workhouse » se trouve ainsi en moyenne, cinq à six fois plus grand que les habitants de la maison de travail. La majorité d'entre eux n'est assisté que pour de plus au moins longues périodes de l'année avec les distinctions suivantes :

1. *Les secours ordinaires*, consistant en sommes d'argent payées chaque semaine ou en nature, sont décrétés sur la proposition de l'employé de l'assistance par le « board of guardians », qui forme l'instance ordinaire à cet effet. Ni l'autorité centrale, ni les juges de paix ne doivent s'immiscer dans ces résolutions ordinaires. Assurément la translation des recherches de tous les rapports personnels aux « relieving officers » a de nouveau rendu cette portion, la plus importante de la vie communale, une pure tenue des livres et a miné l'influence

morale et politique des classes aisées sur les classes indigentes.

2. *Dans les cas d'une nécessité soudaine ou pressante* (sudden and urgent necessity), tant pour les pauvres domiciliés que pour les « casual poor », non seulement le fonctionnaire préposé à l'assistance, mais encore l'inspecteur des pauvres peuvent assurer un secours; mais seulement temporairement et en articles de toute première nécessité: aliments, vêtements, chauffage, et pas en argent. En cas de négligence, ils y peuvent être contraints par ordre d'un juge de paix, à peine de 5 liv. d'amende. L'inspecteur de la maison de travail, lui aussi, a le droit de recevoir des pauvres sans « order ». Pour cette sphère les pouvoirs d'assistance sont donc conçus de la manière la plus convenable que faire se peut. Le même principe s'applique aussi particulièrement à l'assistance médicale. Mais ces cas extraordinaires doivent être notifiés le plus promptement possible au conseil des pauvres de district, afin qu'il prennent une décision définitive.

3. *Le pouvoir des juges de paix en matière de décret* a perdu dans la sphère de l'assistance la plupart de ses facultés discrétionnaires antérieures, il ne se rencontre plus que dans trois cas : 1° lorsque l'inspecteur des pauvres, dans les cas de nécessité, refuse le secours en nature à un pauvre domicilié; le juge de paix peut le procurer; 2° pour chaque pauvre, en cas de maladie soudaine et dangereuse, un juge de paix peut ordonner un secours médical (Loi des pauvres § 54); 3° pour les gens tout à fait incapables de travail par suite de l'âge ou de la faiblesse corporelle, deux juges de paix peuvent, hors du district de l'Union, établir par ordre écrit une assistance proportionnée hors du « workhouse; en supposant au préalable que la personne ait droit aux secours dans cette Union, et qu'un juge de paix atteste de science certaine dans l'ordre l'incapacité complète (loi des pauvres § 27).

4. *Des modifications à ce mode d'assistance* peuvent être accordées en toutes les circonstances avec l'acceptation de l'inspectorat des pauvres. Ainsi l'on a admis périodiquement

dans diverses Unions l'occupation de gens adultes capables de travailler, hors de la maison de travail, et on a établi pour ce motif les « superintendents of pauper labour », mais lorsqu'il est possible on cherche les travaux qui ne concourent pas avec les branches d'industrie ou de fabrications usuelles dans le district.

5. D'après le § 59 de la loi des pauvres, toute assistance des pauvres allouée à des personnes de plus de 21 ans, y compris la femme et les membres de la famille au dessous de 16 ans, est considérée comme *prêt*, qui peut être réclamé en cas d'amélioration de leur situation pécuniaire. Pour ce motif, sur la dénonciation d'un employé des pauvres, on peut saisir par ordre d'un juge de paix le salaire ou le prix du travail, et remettre une portion convenable de celui-ci à l'inspectorat des pauvres. Elle peut être recouvrée sommairement par exécution sur le maître. On agit pareillement pour les secours aux invalides de l'armée ou de la marine, 2 et 3 Vict., c. 51, § 3.

6. *Le système de la mise en apprentissage des enfants pauvres* est également enlevé aux juges de paix par 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 12, 13; l'ancien apprentissage forcé est abrogé, la mise en apprentissage des enfants pauvres de cette manière est confiée aux « guardians » qui les placent chez des maîtres désignés à cet effet, d'après des formules de contrat très spécialement réglées par l'inspectorat des pauvres.

7. *Les rétributions scolaires des écoles des pauvres* ne sont concédées que depuis la nouvelle loi 18 et 19 Vict., c. 34; tandis que d'après le mode d'administration antérieur, on ne pouvait qu'admettre les enfants dans le « workhouse ». Vient ensuite la tentative d'améliorer l'organisation des écoles des pauvres par l'établissement d'écoles des pauvres générales pour plusieurs Unions. Nous en parlerons au § 10, sous la rubrique « District schools », mais six seulement ont réussi. La majorité des enfants pauvres, dont s'occupe spécialement l'assistance des pauvres d'après les institutions actuelles, se trouve donc encore toujours dans les « workhouse schools ».

III. *Le système du contrôle des comptes* (audit) s'est étendu, sous l'influence de l'inspectorat des pauvres, à tout le domaine

de l'administration jusque sur la levée de l'impôt. D'après 7 et 8 Vict., c. 101, § 32, des réviseurs de comptes devaient être nommés, pour de grandes Unions composées de plusieurs associations des pauvres de district, par les présidents et les suppléants des présidents des associations qu'ils comprenaient. Plus tard la caisse de l'État a créé les traitements des 50 (maintenant 49) districts auditors, et a organisé ainsi un nouvel et très énergique élément de centralisation. Ces employés du contrôle de l'État « qui peuvent astreindre, par pénalité, chacune « des personnes ayant pris part à l'administration de l'assis- « tance des pauvres » à présenter tous leurs comptes et pièces à l'appui et à signer une déclaration sacramentelle à cet égard, ne laissant passer en dépense « *que les dépenses légales et proportionnées au montant* », il en naît un nouveau pouvoir très influent des employés réviseurs des comptes, sur les administrations communales. En fait, ce pouvoir réduit au droit général de « contrôler et de veiller à l'exécution des lois et *des instructions de l'inspectorat des pauvres* » avec la réserve d'une assistance restreinte, par « certiorari » auprès du « Queen's Bench » ou alternativement d'une instance d'appel près de l'inspectorat des pauvres. Les stat. 11 et 12 Vict., c. 91, renferme des préceptes ultérieurs sur l'*audit*, il y a quelques restrictions insignifiantes pour les pouvoirs des « auditors » 11 et 12 Vict., c. 104. A la place des pouvoirs antérieurs des juges de paix, la procédure de révision a donc crée une nouvelle instance, qui règle (*ex post*) postérieurement et contrôle encore une fois :

1. *L'application légale de la taxe des pauvres en particulier*, en ce que déjà, d'après la loi des pauvres § 98, ni les « overseers », ni les « guardians » ne peuvent passer en compte un poste contraire à la loi des pauvres, aux règlements de l'inspectorat des pauvres, « rules ».

2. *Le maintien de la proportionnalité légale des contributions des diverses localités de l'association* et par conséquent du principe, que chaque paroisse supporte les frais d'entretien de ses pauvres tant des « settled » que des « casual poors », et con-

tribuait aussi jusqu'ici d'après les mêmes proportions aux « establishment charges » du « workhouse ».

Ce contrôle administratif de l'ensemble de l'administration, s'étend tant à l'égalité qu'à la proportionnalité de toutes les dépenses, possède dans les « district auditors » son instance moyenne permanente, dans l'inspectorat des pauvres et son instance supérieure en dernier ressort.

Le caractère fondamental du nouveau système, sur lequel l'inspectorat des pauvres s'exprime avec précision et avec beaucoup de soin dans ses rapports annuels, est l'ordre uniforme de l'administration, la dépense économique du fonds commun, l'épargne relative dans les frais généraux de l'assistance, la disparition aussi complète que possible de l'influence perturbatrice du système antérieur sur le taux des salaires, l'adoucissement de la rigueur du droit de domicile et quelque péréquation de la charge si inégale du « poor rate ». Cette administration à survécu honorablement à la récente crise des districts des fabriques. On peut cependant reconnaître complément les mérites de l'inspectorat des pauvres, sans *méconnaître que la durée de l'organisation actuelle* sape les bases de la vie communale anglaise.

NOTE SUR L'OUT-DOOR-RELIEF

Le système de l'*out-door-relief* est réglé en tout cas avec beaucoup de prévoyance et d'expérience, mais cependant de manière à être toujours plus exactement fixée par les autorités locales, selon le temps et les circonstances que par des règlements ministériels et formalistes. — Remarquons encore en particulier :

1. Que les décrets d'assistance occasionnelle des juges de paix avaient agi auparavant d'une manière assez dépourvue de plan et souvent d'une manière nuisible dans l'administration courante. La participation des juges de paix comme simples *guardians ex officio* dans les nouvelles *Unions* n'a pas été une grande amélioration à cet état de choses; au contraire, les juges de paix s'abstiennent encore le plus souvent par ton de participer à l'administration courante. Pour l'avenir on a à peine d'autre issue que la

création de comités administratifs mixtes avec participation *régulière* des juges de paix, naturellement avec rétablissement de l'indépendance des autorités locales et une loi des pauvres codifiée.

2. *Les modes d'assistance des pauvres* ont été en tout temps fort multiples avec beaucoup de sollicitude, voyez par exemple l'*out door labour test order* du 30 avril 1842. Aussi dans ce cas le pauvre doit travailler *complétement pour le compte de l'administration des pauvres* (ni en totalité, ni en partie pour un maître privé) et acquiert au moins la moitié du salaire en nature. — Occasionnellement dans certaines paroisses l'administration peut faire l'*acquisition de petites pièces de terre* pour l'emploi et l'occupation des pauvres, 59 Geo. III, c. 12, § 12; 1 et 2 Guill. IV, c. 42. — Pour favoriser l'*émigration* par des contributions prises sur la caisse de l'*Union*, il y a 11 et 12 Vict., c. 110, § 5. — Le stat. 18 et 19 Vict., c. 79, contient les dernières décisions sur l'enterrement des pauvres.

3. En cas de mise en apprentissage d'enfants pauvres, l'*inspectorat* détermine par ses ordres légaux les devoirs du maître; la rupture du contrat par celui-ci est punie d'une amende dont le maximum est de 20 liv. Toutes les affaires antérieures des inspecteurs des pauvres sont sous ce rapport transférées aux *guardians*, dont le *clerk* tient aussi la liste des apprentis indigents. Un règlement général pour la procédure actuelle se trouve dans le *General order* du 26 juillet 1847, art. 52 à 74, et spécialement l'obligation pour les *guardians*, qui visitent de temps en temps les enfants mis hors de la maison de travail.

4. Le paiement de rétributions scolaires pour les écoles des pauvres n'est jusqu'ici consenti que pour un chiffre peu élevé; mais il s'y trouve un pas ultérieur vers la séparation de l'école du pauvre d'avec le *workhouse*. Un aperçu sur le nombre des enfants ainsi assistés se trouve dans les *Parl. Pap.*, 1857, sess. II, n° 313, t. XXXII, pag. 71.

On tient des tableaux uniformes de statistique du total des personnes qui reçoivent d'après ces principes un *out-door-relief*, et le rapport général annuel en contient le résumé groupé de la manière suivante. (Nous donnons pour exemple les chiffres du rapport général de 1856, pag. 153.)

I. Gens capables de travailler et membres de leur famille :	
1. Adultes assistés en cas d'accidents soudains.	146
2. » » » de maladies, etc	18,526
3. Adultes assistés pour maladies ou accidents de leurs familles	7,519
4. Adultes assistés pour défaut de travail, etc..	4,987
5. Membres de la famille des classes antérieures 1 à 4 :	
a. épouses	15,595
b. enfants de moins de seize ans	74,903
6. Veuves	52,653
7. Enfants de veuves de moins de seize ans	124,960
8. Filles sans enfants	5,820

9. Enfants illégitimes et leurs mères :	
Mères	2,381
Enfants	5,310
10. Membres de la famille de personnes emprisonnées, etc. :	
Femmes	2,182
Énfants	6,392
11. Familles de soldats, matelots, etc. :	
Femmes	2,794
Enfants	6,405
12. Membres de la famille domiciliés d'autres hommes non domiciliés :	
a. femmes	5,117
b. Enfants	13,724
II. Gens incapables de travail :	
a. Hommes	99,135
b. Femmes	220,804
c. Enfants de moins de seize ans près de leurs parents	87,675
d. Orphelins ou enfants qui ne sont pas près de leurs parents	15,136
III. Insensés, idiots, aliénés :	
a. Hommes	5,305
b. Femmes	6,632
c. Enfants de moins de seize ans	367
IV. Somme totale des classes antérieures citées I à III :	
a. Hommes	136,113
b. Femmes	325,281
c. Enfants	289,785
V. Vagabonds avec « out-door-relief »	991
VI. Somme totale des individus	752,170

De temps en temps l'*inspectorat* compare ensuite les résultats de l'année entière, et la somme des personnes assistées chaque année, tant *in door* que *out door*, ainsi que la proportion relativement à la population temporaire. Il en est ainsi dans le rapport général de 1862, pag. 11.

ANNÉE FINISSANT A L'ASSOMPTION	POPULATION	IN DOOR RELIEF	OUT DOOR	TOTAL	PROPORTION PAR CENT D'HABITANTS
1849	17,534,000	133,513	955,146	1,088,659	6,2
1850	17,765,000	123,004	855,696	1,008,700	5,7
1851	17,927,609	114,367	826,948	941,315	5,3
1852	18,205,000	111,323	804,352	915,675	5,0
1853	18,402,000	110,148	776,214	886,362	4,8
1854	18,617,000	111,635	752,982	864,617	4,6
1855	18,840,000	121,400	776,286	897,686	4,8
1856	19,043,000	124,879	792,205	917,084	4,8
1857	19,207,000	122,845	762,165	885,010	4,6
1858	19,444,000	122,613	776,223	908,066	4,7
1859	19,578,000	121,232	744,214	865,446	4,4
1860	19,837,000	113,507	731,126	844,633	4,3
1861	20,062,000	125,866	759,055	883,921	4,4

Il faut spécialement remarquer aussi une décroissance proportionnelle des pauvres adultes et capables de travailler. Le nombre total est descendu peu à peu de 21 p. °/. à 15, 6 p. °/.. Il comprend pour 1861 encore une fois 16, 5 p. °/.. Mais l'*inspectorat* des pauvres ne donnant dans ses tableaux que les assistances qui sont payées en même temps à un jour déterminé (1er janvier et 1er juillet), et ceux qui reçoivent des secours ne les ayant en moyenne que pendant trois mois de l'année, le nombre total des personnes assistées est au moins triple que ce qu'indiquent ces chiffres. (Kries, *Administration des pauvres en Angleterre*, 1863, pag. 35-36.)

NOTE SUR LE SYSTÈME DU CONTRÔLE DES COMPTES

Le système du contrôle des comptes (*audit*) a déjà été exposé au § 17, à l'occasion de la taxe des pauvres. La transformation de l'administration commença d'une manière très efficace (ordre du 1er mars 1836), parce que l'*inspectorat* des pauvres établit en détail ce que l'on pouvait faire avec le *poor rate.* Non seulement les *overseers*, mais *tous* les employés de l'administration des pauvres sont rendus responsables de l'observation de ces limites, sur leur fortune personnelle. Aucun juge de paix, aucun *overseer*, aucune assemblée communale, aucun conseil des pauvres ne peut autoriser d'autres dépenses que pour les fins détaillées. Aucun ordre du président ne délie de cette responsabilité. Naturellement ces mesures étaient populaires, pour

autant qu'il s'agit de diminuer la charge trop considérable de l'assistance des pauvres. On ne voulait pas remarquer en même temps comment on écartait toute indépendance pour la commune et pour les employés.

Cette révision administrative des comptes fut codifiée par le stat. 7 et 8 Vict., c. 101, par lequel on enleva complétement aux juges de paix la révision matérielle des comptes, et on la transféra en se rapportant aux règlements de l'*inspectorat*, aux conseils des comptes, *district auditors*. Les prescriptions, par exemple, que tous les mandats de paiement de plus de 5 liv. doivent être signés par le *chairman* et par deux *guardians*, que tous les comptes de plus de 1 liv. doivent être admis par le *board*, que les *overseers* ne peuvent liquider les frais de procédure (sauf les cas pressants) qu'après proposition préalable à l'assemblée communale, etc., sont, d'après ces institutions, sanctionnées par la responsabilité de l'employé que cela concerne, sur sa propre fortune. On tenta même, en 1856, de faire nommer les *district auditors* par l'autorité centrale, mais cette tentative fut de nouveau repoussée par le Parlement. Les quarante-neuf *district auditors* maintenant établis sont en tout cas encore institués par les présidents des associations des pauvres, en moyenne un par treize *Unions*. Mais ils sont payés par l'État, et ne peuvent être démissionnés que par l'autorité centrale, et seulement soumis à la discipline, à l'inspection et aux instructions de l'*inspectorat*. Ils doivent donc être surtout considérés comme des employés de l'État, pour la nomination desquels les *Unions* ont encore la voix. Un nombre important d'entre eux se consacre exclusivement à ce service (et leurs traitements s'élèvent jusqu'à 660 liv. par an); pour d'autres c'est une fonction accessoire. Rattachés aux douze inspecteurs de l'État, ils forment une forte chaîne qui soumit toute l'organisation communale de l'assistance des pauvres au système bureaucratique, avec une force irrésistible.

La procédure pour les redditions de compte est organisée d'après la marche des affaires devant les juges de paix, et a donc lieu dans le délai d'une audience publique préfixée, à laquelle les contribuables peuvent assister. Les livres doivent être clos sept jours avant le délai et être aussi ouverts à l'inspection du contribuable. L'instance d'appel est alternativement, soit devant l'autorité centrale, ou par *certiorari* devant la cour royale. Seule la première a le pouvoir de déroger du texte de la loi et de laisser passer pour des motifs administratifs (par équitable juridiction) les postes défectueux et forme pour ce motif l'instance supérieure régulière.

NOTE SUR LA CHARGE DU « POOR RATE »

Les résultats généraux économiques du nouveau système d'administration peuvent être remarqués dans les nombreux tableaux des comptes rendus annuels. Depuis la nouvelle constitution recommence une série de

ces rapports généraux, dont le *Fourteenth Annual Report of the Poor Law Board*, 1861-62 (pag. 306, in-8°), existe. Les matériaux statistiques s'accumulent avec chaque année d'une manière presque trop riche dans les papiers parlementaires; il en est de même des rapports plus généraux sur les résultats de l'administration et les rapports spéciaux sur des questions particulières de législation. Je cite, par exemple, en 1861 les six rapports généraux *on Poor Relief*, nos 180, 323, 474, I, II, III (et le rapport sur l'assistance médicale des indigents, n° 322), *Parl. Pap.*, 1861, t. IX. Il nous faut relever surtout dans les résultats généraux les totaux des *poor rates* et les dépenses de l'assistance. Les anciennes contributions jusqu'à la loi des pauvres ont déjà été données, pag. 481. — Voici les nouveaux chiffres :

ANNÉE	POOR RATE — Livres	DÉPENSES — Livres
1833-34	8,338,079	6,317,255
1834-35	7,737,807	5,526,418
1835-36	6,354,538	4,717,630
1836-37	5,294,566	4,044,761
1837-38	5,186,389	4,123,606
1838-39	5,613,938	4,405,907
1839-40	6,014,605	4,576,965
1840-41	6,351,828	4,760,929
1841-42	6,552,890	4,911,498
1842-43	7,085,595	5,208,027
1843-44	6,847,207	4,976,093
1844-45	6,791,606	5,039,703
1845-46	6,800,623	4,954,204
1846-47	6,964,825	5,298,787
1847-48	7,817,430	6,180,764
1848-49	7,674,147	5,792,963
1849-50	7,270,493	5,395,022
1850-51	6,778,914	4,962,704
1851-52	6,552,298	4,897,685
1852-53	6,522,298	4,939,064
1853-54	6,973,220	5,282,853
1854-55	7,864,149	5,890,041
1855-56	8,201,348	6,004,244
1856-57	8,139,003	5,898,756
1857-58	8,188,880	5,878,542
1858-59	8,108,222	5,558,689
1859-60	7,715,948	5,454,964
1860-61	7,921,619	5,778,943

L'*inspectorat* des pauvres évalue d'après cela le montant des frais d'assistance des pauvres qui tombent annuellement à charge de chaque tête de la population, ainsi que la proportion par centaine du revenu foncier assujetti à la taxe. En 1834 il y eut par tête 8 sch. 9 1/2 d. (11 fr.) de frais des pauvres, d'après la moyenne des vingt-deux dernières années seulement, 6 sch. 2 d. (7 fr. 40 c.). En 1834 les frais réels de l'assistance des pauvres comportaient 1 sch. 10 1/2 d. par livre, c'est à dire 9 1/12 p. °/. du revenu foncier imposable ; d'après la moyenne des vingt-deux dernières années ce n'était que 1 sch. 6 1/4 d. par livre, c'est à dire seulement 7 1/2 p. °/.. Il faut aussi tenir compte de ce que les taxations pour le *poor rate* demeurent en réalité beaucoup inférieures à la valeur réelle des terres. Depuis 1850 les frais sont généralement demeurés *au dessous* de cette mesure moyenne.

Les rapports généraux donnent ensuite le rapport des dépenses réelles pour l'assistance des pauvres avec d'autres dépenses communales qui peuvent être couvertes par le *poor rate* et ce sous les rubriques suivantes : 1° année administrative terminée au 15 mars ; 2° *recettes* de la taxe des pauvres ; 3° recettes accessoires pour amendes, etc., puis les *dépenses* : 4° dépenses de l'assistance proprement dite, se subdivisant ensuite en *in-door-relief*, *out-door-relief*, remboursement et intérêts des capitaux empruntés pour la construction du *workhouse*, traitements des employés et rations, autres frais des pauvres pour favoriser l'émigration, l'entretien des pauvres dans les maisons d'aliénés, les frais médicaux extraordinaires, les frais de sépulture des pauvres ; 5° frais de procès dans les discussions sur le droit de domicile ; 6° paiements du *poor rate* au *country rate*, etc., participation dans les frais des tribunaux militaires et de police ; 7° frais des procédures devant les juges de paix, par exemple en cas de réclamations en matière d'impôts en droits aux *constables*, etc. ; 8° frais des régistres de l'état civil, droits correspondants des ecclésiastiques, etc. ; 9° frais de vaccination ; 10° frais de rédaction des listes d'élection et du jury ; 11° frais du *Parochial Assessement Act* pour la taxation des terres imposables et le remboursement des prêts effectués sur ceci ; 12° autres dépenses mixtes pour les objets du *poor rate* ne tombant pas, à proprement parler, parmi les frais des pauvres ; 13° frais médicaux déjà contenus sous la rubrique 4°, mais relevés encore une fois séparément, à cause des subsides de la caisse de l'État qui sont fournis depuis 1839 pour cet objet. Voici un tableau rédigé dans cet ordre, montrant les résultats généraux de cette administration des pauvres dans un ordre facile à saisir, condensés de la manière la plus compacte et dans lequel, pour faciliter l'inspection, on a omis les centaines de liv. st.

ANNÉE	TAXE DES PAUVRES	RECET. ACCES.	DÉPENSES D'ASSISTANCE	FRAIS DE PROCÈS	COUNTY RATE	FRAIS DES CONSTABLES	REGISTRES DE L'ÉTAT CIVIL	VACCINATION	LISTES ÉLECTORALES	PAROCHIAL ASSESSMENTS	AUTRES DÉPENSES	FRAIS MÉDIC.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1840	6,014	227	4,576	67	855	»	51	»	»	49	466	151
1841	6,351	226	4,760	69	1,026	»	53	11	»	43	527	154
1842	6,552	201	4,941	68	1,230	»	52	33	»	40	373	153
1843	7,085	219	5,208	84	1,205	»	53	16	»	30	346	160
1844	6,847	219	4,976	105	1,306	»	56	16	»	30	350	166
1845	6,791	218	5,039	95	1,279	57	57	25	20	22	258	174
1846	6,880	187	4,954	83	1,297	52	54	27	21	21	234	175
1847	6,964	152	5,298	76	1,334	51	59	18	25	17	213	179
1848	7,817	158	6,280	73	1,391	58	56	21	24	14	226	197
1849	7,674	199	5,792	70	1,381	62	57	29	28	15	273	211
1850	7,270	230	5,392	77	1,324	65	58	23	28	14	376	227
1851	8,778	181	4,962	68	1,392	61	56	25	28	14	309	209
1852	6,552	348	4,897	62	1,344	60	58	25	30	12	325	212
1853	6,522	282	4,939	52	1,406	55	60	27	30	12	269	215
1854	6,973	278	5,282	46	1,481	56	60	45	31	12	299	230
1855	7,864	310	5,890	51	1,598	58	65	54	31	10	328	231
1856	8,201	295	6,004	53	1,577	61	63	44	31	12	363	231
1857	8,139	304	5,898	59	1,776	59	63	41	32	13	393	231
1858	8,188	303	8,452	60	1,916	50	64	40	32	16	389	230
1859	8,108	326	8,434	65	1,915	46	66	46	32	15	403	233
1860	7,745	317	8,033	61	1,936	42	67	46	34	16	416	236
1861	7,921	330	8,252	59	1,925	43	66	47	34	15	423	238

Comme comparaison triennale, les *Parl. Pap.*, 1861, t. LXII, pag. 35, donnent l'aperçu suivant de l'application totale du *poor rate* 1858-60 que j'ajoute ici pour plus de clarté :

	1858	1859	1860
	—	—	—
	Livres	Livres	Livres
Pour les workhouses	1,067,803	954,510	922,360
« Out-door-relief »	3,117,274	2,923,199	2,862,753
A REPORTER . . .	4,185,077	3,877,709	3,785,113

	1858	1859	1860
	—	—	—
	Livres	Livres	Livres
REPORT . . .	4,185,077	3,877,709	3,785,113
Coût des bâtisses et intérêts. . . .	202,605	194,579	182,224
Traitement des employés	638,441	638,206	644,799
Autres dépenses pour les pauvres .	454,593	434,838	433,263
Indigents aliénés	397,825	413,357	419,565
TOTAUX DES FRAIS D'ASSIST. DES IND.	5,878,551	5,558,689	5,454,964
Frais de procédure	60,473	65,088	61,149

DÉPENSES ACCESSOIRES

« County rate », etc	1,916,273	1,915,256	1,936,549
Constables « expenses », etc . . .	50,043	46,059	42,083
Frais d'enregistrement, etc. . . .	64,908	66,441	67,917
Vaccination, etc.	40,761	46,472	46,006
Frais des registres électoraux . . .	32,466	32,302	34,226
Autres objets	389,638	403,228	416,315
DÉPENSE TOTALE	8,449,657	8,149,456	8,075,904

Pour les frais de l'assistance proprement dite des pauvres, le rapport ordinaire de l'*in door relief* et de l'*out-door-relief* est environ comme 1 est à 3 et tous deux ensemble forment environ les 3/4 des frais des pauvres, tandis que les remboursements, le paiement des traitements des employés, etc., absorbe environ 1/4. Dans le rapport annuel de 1859-60, l'autorité centrale réunit ses services financiers de la manière suivante : dans la période de 1813 à 1834, pour une population moyenne de 12,853,000 habitants, les frais des pauvres étaient en moyenne de 6,505,037 liv. par an ou 10 sch. 4 d. par tête de la population ; dans la période de 1835 à 1859 ils furent pour 17,087,297 habitants en moyenne de 5,169,073 liv. pour 6 sch. 1/2 d. seulement par tête.

§ 10

LES ÉCOLES DE DISTRICT DES PAUVRES « SCHOOL DISTRICTS — DISTRICT ASYLUMS »

Cette formation des districts a été conservée comme appendice des nouveaux systèmes administratifs des pauvres, parce

qu'ils s'étendent par exception à plus d'une Union, et donnent en même temps le lien nécessaire pour présenter un aperçu de l'organisation des écoles des pauvres. La nouvelle administration des pauvres avait, comme il a été dit, destiné les « workhouses » à servir d'écoles pour les pauvres. D'après le rapport annuel de l'inspectorat des pauvres en 1862, 33,476 enfants tombèrent de cette manière en partage aux « workhouses, » c'est à dire en moyenne environ 50 ou 60 enfants par association ou union. Mais comme dans un grand nombre d'unions il n'y a que 20 ou 30 enfants et souvent moins encore pour recevoir l'instruction, il était difficile de se procurer les professeurs nécessaires et les moyens d'enseignement et de surveiller d'une manière suffisante les écoles des pauvres. On pourrait encore moins nier les influences défavorables de l'union des écoles des pauvres avec une maison de travail, d'aliénés, un hôpital et un dépôt de vagabonds (*Report on Poor Law Commiss.* 1840, pag. 34).

Dans 7 et 8 Vict., c. 101, on tenta de remédier à ces abus par la création *de grands districts consistant en plusieurs Unions* et paroisses pour l'érection d'une école des pauvres communes (1). L'autorité centrale est autorisée à former, selon les

(1) Les rapports généraux de l'autorité centrale donnent chaque année un aperçu sur la situation de l'organisation des écoles des pauvres (voyez le rapport de 186-162, pag. 268 à 290 et 293). Le nombre total des enfants des écoles des pauvres était en 1861 de 33,476, savoir : 8,799 garçons, 9,753 filles au dessous de dix ans; 7,926 garçons, 6,998 filles de plus de dix ans. Il s'en trouvait dans les *district schools* 2,752 seulement.

Les six *district schools* sont : 1° Central-London, pour la cité et les quatorze autres paroisses; 2° South Metropolitan, pour onze paroisses, pour la plupart de grandes paroisses; 3° North-Surrey, pour quarante-trois paroisses; 4° Farnham and Hartley Wintrey; 5° Reading and Wokingham; 6° South East Shropshir.

Les *Statistical Journals* de 1858, t. XXI, pag. 179, donnent aussi le tableau des commissions administratives des trois districts scolaires de la métropole. Dans Central-London le curatoire se compose de cinq membres *ex officio* et de dix-huit membres élus, dans le South-Metropolitan de six membres *ex officio* et de dix-sept membres élus, dans le North-Surrey de six membres *ex officio* et de douze membres élus.

Le nombre des enfants qui se trouvent dans les *workhouses schools* est,

circonstances, de tels districts, en supposant qu'il n'y est rattaché ques des paroisses situées dans une circonférence de quinze milles anglais : les paroisses de plus de 20,000 âmes ou sous des actes locaux seulement, avec l'assentiment écrit de la majorité des « guardians ». Toute l'institution ne formant qu'une ramification du système des « workhouses », les frais doivent comme pour ceux-ci être payés d'après la proportion des dépenses antérieures de la paroisse (§§ 40-55). Pour l'administration des écoles de pauvres de district, on forme un « board of management » composé de « curators ex officio » et de « curators » élus; « manager ou membre ex officio » est tout « chairman » de l'Union comprise dans le district ou d'une autre association des pauvres plus considérable. Le nombre des membres élus pour chaque association des pauvres est établi par autorité centrale dans le cas de création du district, ainsi que la capacité requise des membres à élire, jusqu'au maximum de 40 liv. de revenu foncier. Les curateurs sont élus dans cette condition tous les trois ans par chaque « board of guardians ». Le curatoire institue, avec l'assentiment de l'évêque, l'ecclésiastique de l'institution, ainsi que tous les autres maîtres et employés. Ici se retrouve le principe légal qu'aucun enfant ne doit être forcé à assister au service divin d'une confession qui n'est pas la sienne ou celle de ses parents et de ses proches; puis le principe, que les enfants capables de travailler doivent être instruits dans l'un des métiers industriels, ou agricoles ou dans l'économie domestique afin qu'ils soient ainsi dotés d'une profession pour l'avenir. En cas de mauvaise conduite, un enfant peut être renvoyé par châtiment dans la maison de travail. Le statut 11 et 12 Vict., c. 82 étendit quelque peu les pouvoirs de l'autorité centrale,

d'après les motifs donnés plus haut, assez uniformément stable. Un relevé comparatif des années 1857, 1858 et 1859 se trouve aux *Parl. Pap.*, 1861, t. LXII, pag. 428. L'administration favorise maintenant spécialement la conclusion de contrats, par lesquels les plus petites *Unions* et paroisses mettent leurs enfants dans les écoles des grandes associations.

quant à la formation de districts scolaires, puis 13 et 14 Vict., c. 11 régla avec plus de précision encore le devoir des associations des pauvres d'y contribuer.

Il n'y eut en somme de formé que six de ces districts scolaires, et malgré les subsides importants que le parlement donne annuellement pour les traitements des instituteurs, le développement du système s'est arrêté depuis plus de dix ans, probablement par suite des frais relativement élevés de premier établissement. Au lieu de développer ce système davantage on a commencé dans ces derniers temps à établir là, où c'est praticable, *des écoles particulières pour les enfants pauvres du « workhouse »* et à proximité de celui-ci. Le parlement concède en outre des subsides annuels pour les traitements des instituteurs de la maison des pauvres et des districts (1861 : 31,188 liv.). Les règles normales qui doivent rendre inutile le développement ultérieur du système des « school districts » sont en résumé les suivantes :

1. *Séparation des bâtiments d'école de ceux du « workhouse »*, que favorise constamment l'autorité centrale et qui dans un grand nombre d'unions a réellement été effectuée. Les rapports les plus récents de l'inspectorat peuvent déjà annoncer pour la grande circonscription métropolitaine le fait satisfaisant, qu'à l'aide de cette séparation et des grandes écoles de district qui s'y trouvent, plus des 78 1/2 p. c. des enfants pauvres sont instruits hors du « workhouse ».

2. Plus significatif encore pour l'avenir *est le nouveau système des rétributions pour les écoles des pauvres*, 18 et 19 Vict., c. 34. Tandis que l'ancienne législation ne reconnaissait qu'une éducation dans les écoles des pauvres, par la réception au « workhouse » ou dans l'école de district, maintenant les conseils des pauvres de district sont autorisés à donner une assistance extraordinaire aux pauvres, hors de la maison de travail, pour les mettre en état de procurer à leurs enfants, l'enseignement dans des écoles que les « guardians » dirigent à cet effet et pour lesquelles ils peuvent publier des règlements. D'après le rapport annuel de 1857, il n'y eut d'abord que

3,986 enfants qui reçurent l'instruction de cette manière (pour 3,722 dans les « district schools » et 35,082 dans les « workhouse schools »).

3. Par 5 et 6 Guill. IV, c. 70; 4 et 5 Vict., c. 38, les *fondations privées* pour l'érection et la dotation d'écoles des pauvres sont favorisées par la simplification des formes juridiques du transfert de la propriété et le règlement légal d'une administration de semblables fondations, par le pasteur et les marguilliers de la paroisse. L'action des associations des écoles privées, et particulièrement de la « national school society », sur l'organisation des écoles des pauvres, doit rester réservée pour une autre matière.

4. Les « quarter sessions » sont autorisées par 20 et 21 Vict., c. 55, à concéder des subsides pour les écoles *de réforme de jeunes délinquants*, « reformatory schools », subsides pris dans la caisse de district, 20 et 21 Vict., c. 48; 24 et 25 Vict., c. 111, favorisent l'érection d'écoles industrielles « industrial schools » pour l'éducation des enfants vagabonds; et le « board of guardians » est autorisé à passer, avec l'assentiment de l'autorité centrale, des contrats avec l'administration de ces écoles pour la réception des enfants pauvres. Des indications statistiques sur les « reformatory schools » approuvées par le ministre de l'intérieur se trouvent dans les *Parl. Pap.*, 1859, n° 204, XLVII, 385; n° 2426, XXIV, 811.

L'amélioration ultérieure de l'organisation des écoles des pauvres ne doit être attendue que du développement du système de l'enseignement public et n'émanera pas tant, il faut l'espérer, de l'autorité centrale que du ministère de l'instruction publique de création nouvelle.

La même section de la loi qui autorise le « district schools », établit aussi ce qu'on appelle les *district asylums*, réclamés par suite du manque de logements convenables pour les gens sans asile, les pauvres qui voyagent « houseless poor » particulièrement dans les grandes villes. Par 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 41-46, 48-53, l'autorité centrale est autorisée à réunir dans les districts de police de Londres, Liverpool, Manchester,

Bristol, Leeds et Birmingham, un nombre proportionné de paroisses en districts pour la création et l'administration de semblables *asylums* pour recevoir et occuper les pauvres sans asile pendant un court laps de temps; les frais en sont répartis *également* sur la propriété foncière de toutes les paroisses. Les règlements pour l'administration sont rédigés par un « district board » sous la direction de l'autorité centrale. Les employés de la police sont autorisés à remettre immédiatement à l'*asylum* les pauvres voyageant sans asile, qui ne sont pas d'ailleurs coupables d'un délit. Les personnes admises reçoivent la nourriture et le logement pour la nuit suivante, et ne peuvent généralement y être détenus plus de quatre heures le lendemain après le déjeuner. En outre les préceptes essentiels des « workhouses » s'appliquent également ici, spécialement quant à l'ordre de la maison. Pour la formation des « district boards » et des pouvoirs généraux, il y a les mêmes principes que pour les « district schools ». Par 14 et 15 Vict., c. 105, § 114, l'autorité centrale est autorisée à dissoudre une pareille union sur la proposition du « district board » et cela a effectivement eu lieu par la suite, l'institution ne s'étant pas montrée pratique.

§ 11

LA POSITION DE L'AUTORITÉ CENTRALE « POOR LAW BOARD ». INSTANCE SUPÉRIEURE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DE L'ADMINISTRATION DES PAUVRES. LOI DES PAUVRES, § 1-20.

Simultanément avec l'introduction de la loi des pauvres, une autorité centrale royale fut établie sous le nom de « the Poor Law Commissioners for England and Wales » pour l'exécution de la loi. Toute l'administration doit être soumise à sa direction et à son contrôle. Elle peut publier tous les « rules, orders », et « regulations » sur le traitement des pauvres, sur l'administration des maisons de travail, l'éducation des enfants dans celles-ci,

l'inspection et le règlement de toutes ces maisons où des enfants pauvres sont entretenus, la mise en apprentissage de ces enfants; puis aussi pour la direction et le contrôle des « guardians, vestries », employés paroissiaux, pour ce qui concerne l'assistance des pauvres, la conduite, l'examen, la révision des comptes et la formation des contrats concernant l'administration des pauvres, ou toute dépense pour leur assistance; mais sans pouvoir cependant, dans les divers cas particuliers, agir, afin de procurer une assistance régulière.

L'autorité consiste dans sa première forme en trois « commissioners », nommés sous le sceau manuel (par le ministre de l'intérieur), plusieurs « ex officio commissioners » et deux secrétaires rémunérés, l'un parlementaire et l'autre permanent. Elle devait en cette forme ancienne agir en forme de collége, avec le pouvoir d'entendre des témoins sous serment, et de réclamer la production de diplômes certifiés par serment, avec l'obligation de rendre compte au ministre de l'intérieur, qui les représentait au parlement, comme dépendant de son département. Le nombre des « assistant commissioners » rémunérés, qui leur était accordé à titre d'auxiliaires, s'éleva, par l'accumulation des affaires d'une première organisation, à vingt et un. L'autorité ainsi constituée ne fut cependant établie que périodiquement, comme la plupart des « parliamentary boards », préalablement pour cinq années, et ensuite elle fut continuée de temps en temps par actes parlementaires.

Lors du renouvellement, par 10 et 11 Vict., c. 101, on forma, de l'inspectorat des pauvres, une autorité indépendante sous un chef particulier responsable, ayant siége au parlement et (selon les convenances) aussi dans le ministère. L'autorité centrale comprend maintenant le président du conseil d'État, le gardien du sceau privé, le ministre de l'intérieur, le chancelier de l'échiquier et une série de « commissioners » nommés spécialement, dont la personne citée en premier lieu est président, et n'a besoin pour publier des instructions générales, « rules », c'est à dire des ordonnances s'appliquant à plus d'une association des pauvres, que du contre-seing d'un

autre « commissioner ». Au lieu des « assistant commissioners » on nomme maintenant des « inspectors » qui ont une position analogue. D'après 12 et 13 Vict., c. 103, § 21, l'autorité peut être désignée officiellement comme « poor law board ». Par une loi récente le « board » a été déclaré permanent (1).

Les grands pouvoirs de la loi de 1834 et ceux toujours plus étendus, accumulés par la législation ultérieure, ont donné naissance à une centralisation administrative, qui depuis des siècles était inconnue dans la vie de district en Angleterre. Il y a à côté d'elle l'instance de contrôle constitutionnelle des cours royales, qui est maintenue comme fondamentale, en sorte que, pour cette matière, il existe deux instances supérieures de contrôle l'une à côté de l'autre.

I. *L'instance du contrôle administratif est formée par le « poor law board »*, à la manière d'une administration ministérielle des plus étendues du continent. Elle s'exerce dans une triple direction. L'autorité centrale formule :

1. *Une législation complémentaire par règlements* (general rules). Aucune *general rule* ne peut cependant être en vigueur que quatorze jours après qu'elle a été contre-signée par un secrétaire d'État (le ministre de l'intérieur) ; dans ce délai elle peut être révoquée par le roi en son conseil (loi des pauvres. § 16). Tous les *general orders* doivent en outre être présentés au parlement, qui en prend connaissance. *Ces pouvoirs organi-*

(1) Sur le *poor law board*, voyez Gneist, *Droit administratif anglais*, t. I, § 116. Sur la transformation de 1847, voyez le rapport des *poor law commissioners* de 1846, dans Nicholl's, t. II, pag. 402-408. Le président était compris dans les emplois à remplir par les membres de la Chambre des communes, dans l'intention manifeste de représenter efficacement l'autorité centrale contre les nombreuses attaques de cette Chambre. Le président est connu, pour tous les *parliamentary boards*, le seul chef dirigeant et responsable (11 et 12 Vict., c. 109, § 7). Il reçoit le moindre traitement des ministres (2,000 liv.), et a deux secrétaires et deux secrétaires assistants comme conseillers. La question de savoir s'il aura siége au ministère dépend de la répartition actuelle des fonctions du cabinet en fonctions. Le local officiel est Somerset House.

sateurs, tels qu'ils sont développés aux §§ 7 à 9, s'étendent spécialement à la formation de *nouvelles associations des pauvres, à la direction de la construction des workhouses* et à la formation *de contrats*, ainsi qu'au mode *de nomination*, avec le pouvoir de contraindre à nommer des employés rémunérés, et celui de prescrire la capacité des employés à nommer et de fixer les états de traitements. Il s'y attache le droit exclusif de renvoyer les employés rémunérés compris dans l'état.

Ce pouvoir législatif anormal est défendu contre les attaques, fort naturellement intelligibles, en alléguant les ordonnances analogues, que la trésorerie et les autorités fiscales centrales publient pour la levée des revenus, le directeur général de la poste pour la levée des correspondances, le « commander in chief » pour l'armée, l'amirauté pour la marine, les cours du droit commun et de l'équité pour régler la marche des procès au moyen de « rules of court », ainsi que par les règlements de police et les tarifs des droits des « quarter sessions » (ce qui est assurément réunir des choses très différentes). On fait aussi valoir que la rédaction des actes parlementaires est d'une intelligence si difficile, que l'on ne peut que souhaiter pour le public une autorité qui rende les lois plus maniables pour l'application, et les rédige d'une manière plus compréhensible. (*Report Poor Law Commiss.*, 1848, pag. 12 et suiv.) Le motif véritable de cette position anormale gît dans la forme profondément en décadence de l'assistance des pauvres, et dans les intérêts divergents des campagnes et des villes. On ne pouvait sortir de ce chaos que par une administration expérimentale. Avant qu'une « rule » ou un « order » entre en vigueur pour une seule association, il doit être signé par le « poor law board » et être envoyé au « clerk » de la division de justice de paix pour être publié, de manière que chaque contribuable puisse en prendre copie. Le rappel de tout ordre doit être notifié de la même manière (loi des pauvres, § 18). Aucun « rule, order » ou « regulation » n'entre en vigueur avant le délai de quatorze jours après son envoi dans la forme exposée plus haut (§ 20). Lorsqu'une « general rule » a été mise en vigueur,

l'inspectorat ne peut l'abroger par un ordre spécial adressé à une seule association ou la suspendre sans l'adhésion d'un ministre, 5 et 6 Vict., c. 57, § 3. On regardait comme un contrôle suffisant de ce pouvoir 1° celui du ministère d'État de lui enlever toute force dans les quarante jours (§ 16 cit., 5 et 6 Vict., c. 57, § 3); 2° la connaissance qui en est donnée au parlement (§ 17 cit., 1 et 2 Vict., c. 56, § 123); 3° la cassation réservée pour les cours royales en cas d'incompétence constatée.

2. *Comme instance d'appel* elle s'étend à peu près à la sphère d'administration des « guardians » et des employés rémunérés. C'est déjà la conséquence de la subordination générale de ces employés proclamé par le § 98 de la loi des pauvres, d'après lequel des négligences intentionnelles ou la désobéissance aux « rules, orders » ou « regulations » des « commissioners » ou des « assistant commissioners » et tout « contempt » de l'autorité supérieure est, la première fois, punie d'une amende de 5 liv., la deuxième fois, de 5 à 20 liv., la troisième fois comme « misdemeanor », de peines arbitraires. Les amendes peuvent être prononcées par *deux* juges de paix, qui, en cas d'insolvabilité, les transforment en emprisonnement ou réclusion dans la maison de correction, sous réserve de l'appel aux « quarter sessions » en cas d'amendes de plus de 5 liv. (Loi des pauvres, §§ 98-103.)

D'après 11 et 12 Vict., c. 110, § 4, les *difficultés* sur le droit de domicile et sur le remboursement, les compensations de frais d'indigents peuvent aussi être soumises à la décision de l'autorité centrale au lieu de l'être à celle des « quarter sessions » et des cours royales, et ce par le libre choix des parties.

D'après 14 et 15 Vict., c. 105, § 12, les « guardians » de deux associations des pauvres peuvent soumettre par compromis écrit les questions discutées, à la décision en dernier ressort de l'autorité centrale. L'instance d'appel est répartie entre les « secretaries ». Les décisions judiciaires émanent du premier « assistant secretary » comme jurisconsulte de l'autorité; dans les autres décrets, les autres « secretaries » se répartissent sous

la signature du président, et la répartition par catégories d'affaires a toujours remplacé plus complétement l'ancienne répartition géographique par districts d'inspection.

3. *Une inspection et un contrôle permanents* de toute l'administration locale ordinaire est exercée spécialement par l'institut des inspecteurs « inspectors », qui depuis la transformation de l'inspectorat des pauvres a remplacé les « assistant commissioners » d'autrefois. Il s'y rattache la réserve de confirmation pour de nombreuses mesures prises par les conseils des pauvres de district, spécialement pour toutes les dérogations aux procédés normaux.

Des 12 inspecteurs 11 résident dans la capitale de leur district d'inspection (division), qui sont formées en moyenne d'environ 60 Unions des pauvres. L'inspecteur a le pouvoir d'assister à chaque session du « board of guardians » ou du « select vestry », sans y avoir voix délibérative cependant (loi des pauvres, § 21), afin de se convaincre que l'administration est dirigée d'après les lois et les instructions et qu'il n'y a pas d'abus. Il visite annuellement au moins deux fois chaque « workhouse ». Sur ces visites des rapports périodiques sont adressés à l'autorité centrale. En cas de plaintes sur la conduite professionnelle des employés rémunérés, l'inspecteur dirige en qualité de commissaire désigué l'enquête locale et en fait rapport au « poor law board ». Toutes les autres plaintes, remises et correspondances de l'autorité centrale avec les autorités locales et les individus passent par le bureau de l'inspecteur pour y pouvoir ajouter ses observations ou en faire rapport.

L'instance moyenne pour les décrets matériels est composée des 49 *réviseurs des comptes* permanents, « district auditors », qui dirigent d'une manière constante l'allocation des secours individuels et exercent ainsi les pouvoirs d'administration locale, et sont devenus en fait, par leur position dépendante, les organes permanents de l'autorité centrale.

La soumission complète de ces organes moyens à l'autorité centrale ne repose pas seulement sur les lois et les règlements généraux, mais encore plus sur le système des peines discipli-

naires qui ne sont pas seulement dirigées ici contre les cas d'abus, mais encore contre « l'inexécution des indications de l'autorité centrale ».

En principe tous les employés de district et les employés locaux (à l'exception des simples serviteurs) ne sont passibles de renvoi que par l'*autorité centrale seule* et par voie administrative. Ce droit de démission, qui doit protéger l'indépendance des employés vis-à-vis des autorités locales, amena en fait leur dépendance absolue de l'autorité centrale temporaire, et s'est montré beaucoup plus efficace pour l'administration courante que le simple droit de nomination qui est resté au « board of guardians » (1).

II. L'*instance de contrôle des cours royales est demeurée subsister à côté de celle-ci*, mais partout rognée et détruite intérieurement par la puissance prépondérante de l'autorité centrale, qui n'a laissé subsister que ce qui est nécessaire pour protéger les limites de la constitution de la législation et des droits individuels contre l'interprétation par le ministère.

(1) Les rapports généraux et spéciaux des onze inspecteurs forment généralement la base principale de l'instance inspective, tant pour les décrets spéciaux que pour les instructions générales. Par 5 et 6 Vict., c. 57, § 2, la nomination des commissaires spéciaux était aussi réservée parmi les médecins pratiquants, les avocats, les architectes, ou les arpenteurs qui prêtaient serment avec l'approbation du ministre de l'intérieur et de celui des finances, pour un court délai et devaient exercer alors tous les pouvoirs délégués de l'*inspectorat;* la nouvelle loi abroge cette institution. Pour établir officiellement un fait et pour les enquêtes, les commissaires de l'autorité centrale ont le droit d'entendre des témoins, *sous serment.*

L'un des douze inspecteurs est préposé spécialement aux *district-auditors;* la révision supérieure forme de nouveau un pouvoir spécial dans l'*inspectorat.* Cette sphère d'affaires embrasse, comme l'autorité le fait remarquer avec éloge, annuellement deux fois l'examen matériel des délibérations de 628 (647) *boards of guardians* et plus de 36,000 employés devaient rendre compte, y compris les *overseers* (Rapport général, 1858, pag. 58).

Outre les *guardians* et les employés rémunérés, le pouvoir ministériel s'étend sur les *overseers* comme receveurs du « poor rate ». Il s'étend aussi aux principes d'administration des associations des pauvres qui subsistent encore sous des systèmes spéciaux. D'une façon analogue, 13 et 14 Vict., c. 57, subordonnent les fonctions de *vestry clerk* à l'*inspectorat*, lorsque cet acte est admis par la commune.

Les *cours royales contrôlent d'abord par « certiorari » l'exercice des pouvoirs réglementaires de l'« inspectorat » des pauvres.* Tout intéressé peut soumettre à la décision du « queen's bench » par un « certiorari » la légalité des « rules orders » ou « regulations », après indication écrite du moyen légal, en fournissant 50 liv. de caution de procédure (loi des pauvres, §§ 105-108). Un abus constaté amène alors la cassation, qui doit être annoncée dans toutes les Unions où l'ordre a été publié, et par laquelle l'ordre est *ipso jure* dépourvu d'efficacité. La large rédaction de la loi des pauvres rend ce cas fort rare; le « certiorari » peut cependant empêcher, d'une manière efficace, toute extension de ces pouvoirs à d'autres matières.

Pour *l'instance d'appel de l'administration courante*, la cour royale a aussi continué à avoir un pouvoir concurrent, mais réduit, en fait, à un petit nombre de cas.

1. *Le décrétement du « poor rate »* reste soumis aux juges de paix, qui l'est lui-même à un « mandamus » des cours royales.

2. Pour *les réclamations en matière d'impôts*, il y a la décision suprême des « quarter sessions » et ensuite un « certiorari » ou « special case » aux cours royales.

3. Pour le grand domaine de la reddition matérielle des comptes, les décisions de l'autorité centrale sont, pour autant qu'il y est fait appel, en dernier ressort. Il reste assurément aux employés et aux intéressés l'alternative d'un « certiorari » auprès de la cour royale; mais l' « inspectorat » des pauvres ayant le pouvoir exclusif de laisser passer par motif administratif (équitable juridiction) un poste défectueux, même contre les termes de la loi, l'instance d'appel administrative est naturellement la règle.

Le pouvoir des *communes locales* et des *électeurs communaux* de *nommer* des « overseers » a été protégé jusqu'ici par un « certiorari », qui devait être formulé contre le décret de nomination des juges de paix auprès de la cour royale. Au contraire, les difficultés électorales sur la nomination des « guardians » ont été maintenant décidées par l' « inspectorat »,

(§ 7, n° 8); mais le droit de nomination, en particulier, des employés rémunérés devient assez illusoire pour les Unions, à cause du droit de démission du « poor law board ».

5. La décision des difficultés des *associations isolées sur la charge des pauvres*, par suite des « orders of removal », suit l'ancien cours d'instances aux « quarter sessions » des juges de paix; mais le « certiorari » et le « mandamus » habituels, y sont enlevés par 11 et 12 Vict., c. 31. Les difficultés sur le taux de contribution des diverses paroisses aux charges de l'Union sont décidées maintenant par une commission mixte de l'« Union Assessment Comittee Act, 1862 ».

L'instance supérieure doit pour ce motif exister exclusivement auprès de l'autorité centrale, pour autant que l'appel des *employés de la commune* n'est autorisé que vis-à-vis d'elle. Les intérêts privés conservent, eux cependant, l'alternative d'en appeler à la cour royale (1).

(1) Quant à l'instance de contrôle judiciaire, l'activité prépondérante de l'instance administrative supérieure résulte du tableau suivant sur les appels à l'autorité centrale, *Parl. Pap.*, 1861, t. LXV, pag. 33 :

ANNÉE	TOTAL	C. DISTR AUD.	CONFIRMÉS	REVERSED
1854	322	301	219	31
1855	349	319	234	27
1856	448	396	300	29
1857	450	383	284	30
1858	780	553	420	31
1859	937	565	459	27
1860	868	574	350	20

Ce tableau donne : 1° les appels; 2° les appels spécialement formulés du *district auditor* au *poor law board;* parmi ceux-ci le chiffre indiqué fut trouvé fondé quant aux défectuosités signalées, mais les postes passèrent par suite de l'usage de l'équitable juridiction; 4° les cas dans lesquels la décision de l'*auditor* fut cassée.

§ 12

SYSTÈME DE L'ADMINISTRATION DES PAUVRES DANS LA CAPITALE

Dans cette sphère aussi il semble convenable de jeter, avant de terminer, un coup d'œil sur l'assistance des pauvres, telle qu'elle s'est organisée pour la capitale, sous cette législation. L'administration des pauvres étant basée sur la constitution paroissiale, et celle-ci ayant sa forme ordinaire dans la cité de Londres, les besoins et les principes de réformes étaient les mêmes que dans les provinces. L'assistance des pauvres dans la capitale ne présentera donc qu'une simple récapitulation des principes exposés jusqu'ici.

La cité forme pour l'assistance des pauvres 118 petites paroisses ayant le caractère d'Unions particulières, et ayant leur taxe spéciale. La division ecclésiastique fut, il est vrai, réduite par 22 et 23 Char. II, c. 11 à 51 paroisses ensuite du grand incendie. Les plus petites paroisses demeurèrent cependant sans modifications, pour des buts temporels, elles subsistent même avec des subdivisions. La loi des pauvres, 13 et 14 Char. II, c. 12, renferme quelques clauses spéciales, d'après lesquelles on devait former dans la cité de Londres, à Westminster, et dans le surplus du domaine métropolitain, dans les « bills of mortality », des administrations incorporées et des maisons de travail, mesures qui ne furent exécutées qu'en partie et seulement après de longues années, à cause de la peste et du feu.

Depuis cette époque, le caractère de grande ville s'est étendu par delà les « bills of mortality » à toute une série de localités isolées qui forment maintenant la métropole, et embrassent, outre la cité de Londres, 68 grandes paroisses sans organisation, « 6 hamlets, 4 liberties, 5 procincts et 1 township ». L'administration par les inspecteurs des pauvres était usuelle tant pour la levée que pour la dépense des impôts; mais par le cours du temps, 63 paroisses s'étaient assuré des

actes locaux particuliers, et avaient ainsi réglé leur administration selon leurs besoins ou leur goût. Jusqu'ici ce domaine comprenait aussi 12 « extra-parochial places », la Tour, l'abbaye de Westminster, le dépôt des chartes et les neuf corps de bâtiments des « inns » des avocats, embrassant ensemble 62 acres. Par 20 Vict., c. 29, ces dictricts ont été ramenés sur le pied commun de la taxe et de l'administration des pauvres.

Les *sommes d'impôt* du « poor rate » pour cette sphère comportaient : en 1776, 150,944 liv.; en 1783-85, en moyenne, 212,104 liv.; en 1803, 405,892 liv ; en 1856, 851,690 liv.; en 1861, 1,282,652 liv. La population s'était élevée de 958,863, en 1801, à 2,362,236, en 1851, et à 2,803,000, en 1861. Le revenu foncier imposable s'élevait, d'après les taxations les plus élevées pour l'impôt sur le revenu : en 1855, à 13,127,576 liv. (sans les chemins de fer et les canaux); d'après les taxations moins élevées pour la taxe des pauvres, en 1847, à 8,460,210 liv., et en 1852, à 10,354,148 liv.

La *formation des associations des pauvres du district* eut lieu d'après la législation des pauvres de 1834, de manière que d'abord les diverses paroisses de la cité fussent réunies en une « poor law union », et qu'il y eût encore 14 Unions formées des autres paroisses. Douze grandes paroisses formèrent des associations des pauvres de district spéciales, avec des « boards of guardians » spéciaux. Dans 11 paroisses les anciens corps administratifs demeurèrent subordonnés aux « trustees, governors et directors », tels qu'ils étaient établis par des actes locaux. Dans celles qui forment une partie d'un comté, les juges de paix des districts s'ajoutent « ex officio » au « board ». L'ensemble *des boards of guardians nouvellement formés* avec leurs membres élus et « ex officio » est le suivant :

UNIONS

	Élus	Ex officio
Greenwich	24	24
Lewisham	20	6
Fulham	17	4
Hackney	11	1
Holborn	28	3
City of London	101	—
East London	21	—
West London	20	—
Poplar	15	—
Stepney	15	—
Strand	30	2
Whitechapel	27	—
Saint-Olave	15	3
Saint-Saviour	17	—
Wandsworth, etc	20	17
TOTAL	381	60

PARISHE

	Élus	Ex officio
Bethnal Green	20	1
Chelsea	20	4
Saint-George in the East	18	1
Hampstead	11	4
Kensington	18	11
Saint-Martin in the Fieds	24	4
Paddington	18	12
Bermondsey	18	3
Camberwell	18	3
Saint-George Southwark	18	—
Lambeth	20	7
Rotherhithe	15	—
TOTAL	218	50

Dans les 11 paroisses dont la constitution reste sans modifications d'après les actes locaux, il y avait 477 « guardians, trustees, governors » ou « directors » élus, et 70 membres « ex officio », de sorte que pour tout le district de la métropole il y a « 1,076 guardians » élus et « 158 ex officio » qui forment les « boards ».

Il y a au moins un *workhouse* dans chacune de ces Unions; 14 en ont 2, 2 en ont même 3. Lorsqu'il y a plusieurs « workhouses » l'un d'eux est destiné à la réception des enfants ou des vagabonds ou à quelque autre but spécial. Les « 65 workhouses » ensemble sont établis pour recevoir 30,091 personnes. En outre, il y a trois « school districts », établis pour 2,549 enfants. En moyenne 100,000 personnes environ sont assistées journellement, été et hiver, par « in » et « out door relief ».

Les employés rémunérés de ces associations montent au chiffre rond de 1,000, savoir : 60 clerks et assistants, 68 treasurers, 304 workhouses officers, 211 workhouses assistants and servants, 101 relieving officers, 163 medical officers, 13 inspecteurs du travail, et pour les 3 school districts : 3 clerks, 3 treasurers, 23 officers, 101 assistant officers and servants.

La remarque la plus naturelle qui en découle, c'est la grande simplicité de constitution qui résulte du nouveau système d'administration. La constitution de la métropole a déjà acquis dans cette sphère la simplicité d'une organisation municipale française, qui n'est dépassée que par la forme la plus récente du « metropolis management act 1855 », pour la police des routes et des bâtisses, § 5, ch. IX (1).

(1) Un travail remarquable sur l'administration des pauvres de la métropole est donné par W. G. Lumley dans les *Statistical Journals*, t. XXI, pag. 169 et suiv., avec des tableaux spéciaux, pag. 311-338. Dans les rapports généraux actuels de l'*inspectorat* des pauvres il est facile de les découvrir, parce que la métropole forme la première division. Le rapport de 1861-62 donne les renseignements suivants :

Population.	2,803,000	habitants.
Territoire	78,029	acres.
Poor rate	1,282,652	livres st.
Dépenses pour les pauvres	832,155	—
Par tête.	3 sh. 11,3 den.	
In maintenance	275,422	livres st.
Out relief	208,674	—
Lunatics	94,704	—
Bâtisses et amortissements	50,863	—
Traitements	93,460	—
Autres dépenses	109,030	—

Les dépenses réelles pour les pauvres ont été diminuées dans une proportion importante de 1803 à 1860, et particulièrement dans le Kent, Surrey et Western Middlesex, presqu'à la 1/2, et dans les autres parties du Middlesex au 1/3 du taux de 1803. Pour la levée de ces taxes il y a au moins 165 collecteurs rémunérés et 32 assistants (*overseers*). Un aperçu minutieux est donné dans les *Parl. Pap.*, 1858, n° 208, 1re part., pag. 1. Année par année les *Parl. Pap.* renferment de nouveaux détails sur la *local taxation of the metropolis*, par exemple, trois *Reports* dans les *Parl. Pap.*, 1861, t. VIII, pag. 1, 135, 138.

CHAPITRE IX

NOUVELLES INSTITUTIONS COMMUNALES POUR L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LA POLICE DES CONSTRUCTIONS. — REGISTRES DE L'ÉTAT CIVIL.

§ 1

LÉGISLATION FRAGMENTAIRE SUR L'HYGIÈNE ET LA POLICE DES CONSTRUCTIONS. « COMMISSIONERS OF SEWERS, BUILDING ACTS, BATH AND WASH-HOUSES, LODGING-HOUSES, LIGHTING AND WATCHING ACT, GASWORKS, WATERWORKS, INTERMENTS, COMMISSIONERS CLAUSES, TOWNS IMPROVEMENT ACTS. »

Au nouveau système d'administration des pauvres se rattachent, dans un ordre assez confus, une série de nouvelles institutions communales, qui doivent leur naissance au manque de progrès relatifs de la police du bien-être public, de l'hygiène et des constructions. Quelque favorable que le gouvernement intérieur de l'Angleterre fût au maintien de l'ordre légal et au développement des classes supérieures, le domaine de la police du bien-être public, au sens le plus étendu, n'en demeura pas moins négligé jusqu'en ces derniers temps. L'ancienne « conservation de la paix » avait été calculée pour sauvegarder la personne et la fortune, le système de la police du travail était calculé pour la protection de la propriété et du travail, l'administration des pauvres, seulement pour les éléments malades de la société. Les pouvoirs mesurés de l'autorité et les objets proportionnés aux impôts communaux laissèrent s'accroître, par le cours du temps, une foule d'abus pressants, qui devinrent particulièrement sensibles dans les localités fortement peuplées et

pesèrent lourdement alors que se produisit la transformation du travail. Une classe gouvernante dans la position de celle de l'Angleterre, ne se convainct pas *aisément* de la nécessité de remplir la mission du pouvoir *positif* pour les classes inférieures de la société. La juridiction des juges de paix dans les parties rurales suivait la marche accoutumée. Les corporations des villes étaient au dix-huitième siècle devenues en majeure partie étrangères au véritable but d'une constitution municipale. On n'a jamais eu en Angleterre d'exemple vivant de ce qu'une organisation municipale peut produire dans ces sphères, jusqu'au jour où les demandes devinrent si pressantes et si multiples, que dans les derniers temps des institutions créées à la légère répondant peu aux anciennes institutions du « selfgovernment », vinrent à voir le jour.

Dans l'ancien temps il y avait quelques institutions étroitement limitées pour ces objets, spécialement de la période des Tudors, qui y fut la plus favorable. Il s'y rattachait des associations pour les digues, « commissions of sewers », qui, dès le moyen âge, avaient trouvé une bonne organisation. A Londres et dans ses alentours immédiats quelques lois pourvurent au nettoyage des rues et à l'éclairage, comme le statut 2 Guill. et Marie, c. 8, § 15, qui oblige les habitants de la rue à suspendre des lampes depuis la Saint-Michel jusqu'à la fête de la Vierge jusqu'à minuit, ainsi que de balayer les rues le mercredi et le samedi. Encore plus modérées sont les prescriptions de la loi générale sur le nettoyage des rues, « scavengers acts » 1 Geo. I, c. 52, qui ne renferment que l'autorisation de décréter et d'appliquer des sommes d'argent à cet effet.

Dans diverses villes on créa ensuite, par des actes locaux, les éléments nécessaires d'une police des incendies et des bâtisses, du nettoyage des rues et de l'éclairage, etc. Dans le cours du dix-huitième siècle déjà, de pareilles institutions devinrent la règle dans les plus grandes villes. Ces lois, cependant, avaient souvent bien des défauts, car c'étaient des lois locales et de circonstances. Embrouillées, souvent contradictoires, elles s'élevèrent à un tel nombre, que des actes locaux

isolés menaçaient de prendre la forme d'un code, lorsqu'en 1847 on se résolut à formuler les clauses existant communément, par une série de « consolidation acts », afin de ne pas les répéter des centaines de fois. Les clauses ainsi rédigées, sont désormais incorporées par renvoi aux actes locaux ultérieurs. Ces « clauses acts » sont importants en ce point, qu'ils indiquent une certaine série de principes pour des institutions communales importantes. Dans l'intervalle, quelques lois s'appliquent encore à des objets tout à fait spéciaux, comme pour l'établissement de maisons de logeurs, de bains et lavoirs. Puis une loi générale sur le système d'éclairage et de garde des villes, qui n'a cependant qu'un petit développement dans son application.

Par l'ordre de ces groupes mêlés, il est opportun, en général, de suivre un ordre historique, en tenant un certain compte de l'ordre des matières, et spécialement de passer des créations spéciales aux créations générales. Je terminerai donc par le groupe qui forme le passage aux institutions précises des paragraphes suivants.

1. *Commission of sewers.* L'établissement de commissions pour les digues avait dès le moyen âge été commandé par les circonstances de situations locales, elles furent réglées à nouveau, mais dans l'esprit de l'ancienne constitution, par 23 Henri VIII, c. 5. Les pouvoirs autoritaires nécessaires à cet effet sont délivrés par commission royale, composée du lord chancelier, du lord trésorier et des « chiefs justices » des cours royales. La commission surveille, dans sa circonscription limitée, l'entretien et la réparation des digues de la mer et des fleuves, le curage des rivières et des canaux de décharge, la réunion des sommes à ce nécessaires, par « sewers rates », qui, d'après la loi, reposent sur *le propriétaire foncier* et pas sur le locataire (*occupier*). Par 3 et 4 Guill. IV, c. 22, avec l'adjonction de 12 et 13 Vict., c. 50, on publie un *Règlement général sur les digues*, pour de nouvelles institutions de cette espèce. Les membres de la commission ont besoin d'un cens de 100 liv. de rente foncière en « freehold » ou en fermage de

60 ans, 200 liv. en fermage de 21 ans, etc.; pour les corporations ayant une propriété foncière de 200 liv. de rente, l'agent peut être nommé dans la commission. Des membres « ex officio », comme les *mayors*, etc., n'ont pas besoin d'une capacité par propriété. Les « commissioners » prêtent serment et restent en activité pendant 10 ans, si la commission n'est pas révoquée auparavant. Ils sont les représentants légaux de la propriété foncière de l'association des digues, publient des règlements généraux, nomment un « clerk », et, d'après les besoins, des « surveyors, collectors, bailiffs » et autres employés rémunérés. Pour commencer un nouvel œuvre, il faut l'assentiment écrit des trois quarts des propriétaires et des « occupiers » des terres soumises à contribution. Pour les séances de la « court », un jury du comté est convoqué par *precept* au shériff, il prononce sur pied des témoignages sacramentels, comme « jury of inquiry », sur les nécessités d'institutions protectrices ou sur l'enlèvement de nuisances.

La commission forme une « court of record », et procède selon la circonstance sur vu personnel ou avec un jury, soit d'après les anciennes coutumes de l'association des digues, soit selon sa discrétion, ce qui est accordé dans de nombreuses clauses de la loi de Henri VIII. Les lois ultérieures sont : 25 Henri VIII, c. 10; 3 et 4 Éd. VI, c. 8. La commission possède le droit d'exécution sur les propriétés mobilières pour les reliquats d'impôt, sur les terres en « freehold », et d'après 7 Anne, c. 10, même sur celles en « copyhold. Il y a en outre des actes spéciaux pour diverses associations des digues. Pour Londres, il y avait, sous les actes spéciaux 3 Jac. I, c. 14; 22 et 23 Char. II, c. 17 et suiv., un système particulier de canaux de décharge, qui, renouvelé par 11 et 12 Vict., c. 112, etc., s'est enfin transformé dans le système du « metropolitan management act » (§ 5).

L'instance de contrôle appartient au « queen's bench »; une tentative du « privy council » d'usurper celle-ci, sous Jacques I[er] (ord. du 8 nov. 1616), ne fut que passagère. Le montant des contributions des digues, « sewers rates », résulte maintenant

assez complétement du « general Return », *Parl. P.*, 1862, n° 437, pag. IV et 307-313.

Il y avait en 1860-61 en activité 43 « commissions of sewers » données sous le grand sceau, elles levaient une contribution ordinaire de 33,323 liv. On y rencontre, avec 8,389 liv., la plus ancienne association des digues de l'Angleterre, le « Level of Romney Marsh » dans le Kent, dont l'organisation au moyen âge est devenue le modèle des créations ultérieures. Dans le même rapport on ajoute les contributions annuelles des nouvelles lois pour favoriser l'asséchement des terres, 5 et 6 Vict., c. 89, etc., et d'après le plus récent « land drainage act », 1861. Ces institutions d'amélioration ne sont pas dans le domaine des institutions communales, il y a dans les drainages « and embankment rates » levés chaque année (65,651 liv.) une partie qui appartient à la charge de l'association des digues.

II. *Buildings acts.* L'ancien système des nuisances servait à empêcher les plus graves abus entre voisins, commis au moyen des constructions, et pouvait suffire à des rapports simples et spécialement ruraux. Lorsque dans les villes plus agglomérées on sentit le besoin d'une police des constructions, on y pourvut par des clauses isolées des actes locaux. Londres obtient des règlements de police sur les constructions, dès l'époque de la reine Anne; celui de 1774, *Robert Taylor's act*, 14 Geo. III, c. 78, acquit une certaine réputation. Il établit des inspecteurs des constructions pour veiller à l'exécution de la loi, avec recours aux juges de police, qui amenèrent la dispense de l'observation du texte de la loi et, dans l'ensemble, une administration trop indulgente. Les règlements sur les feux et les institutions contre l'incendie restèrent pratiques dans une certaine mesure. Dans l'intervalle, les abus des grandes villes trop condensées s'accumulèrent : la mortalité des classes ouvrières, les dangers pour l'état sanitaire général; les plaintes s'élevèrent même parmi les classes les mieux logées, et dans les meilleurs quartiers. Après l'échec d'un règlement général sur la bâtisse, en 1841, on parvint à en introduire un pour Londres, 7 et

8 Vict., c. 84, avec des prescriptions fort spécialisées, dont l'exécution est confiée aux inspecteurs de district des bâtisses, aux « surveyors », qui sont nommés dans la cité par la « court of aldermen », et dans les autres dictricts par les « quarter sessions ». L'instance supérieure est formée non plus par le juge de police, mais par une commission ministérielle sur la bâtisse, comptant trois « official referees » et un « registrar ».

Le but principal de cette loi n'est plus seulement le danger d'incendie, mais aussi le soin de favoriser la ventilation, l'asséchement, la propreté et d'autres points relatifs à la police hygiénique, par exemple la défense de louer certaines habitations consistant dans des caves, l'éloignement des fabrications nuisibles et bruyantes des parties agglomérées de la ville. Les employés sont dotés de pouvoirs discrétionnaires à l'effet de dispenser de l'observation textuelle de la loi, c'est pourquoi l'instance supérieure a une composition et une compétence administrative (1).

III. *Bains et lavoirs.* Afin de favoriser l'établissement de bains et de lavoirs, on publia le stat. 9 et 10 Vict., c. 74, suivi de celui de 10 et 11 Vict., c. 60. L'adoption de cette loi peut être décidée, pour les villes incorporées, par le conseil communal, et les frais sont couverts par les fonds de la ville. Dans d'autres localités il peut être admis par résolution d'un « vestry » aux deux tiers des voix et moyennant la confirmation du ministre. Le conseil communal nomme alors de trois à sept contribuables en qualité de « commissioners » pour l'exécution de la loi,

(1) Les principales divisions de la loi sont relatives aux murailles des cheminées et aux murs mitoyens (§§ 20 à 39), à la largeur des rues (40 pieds au moins, et lorsque les bâtiments sont plus élevés, proportionnellement à cette élévation; pour les ruelles 20 pieds), puis à la défense nécessaire de louer des caves pour logements (§ 53), aux précautions pour les denrées inflammables et aux locaux où l'on exerce une industrie insalubre (§§ 54-55). La loi permet à peine de désirer quelque chose de plus, tellement elle est détaillée (par exemple la cédule K). Quant à la littérature, voyez J. Elme's *Practical Treatise on architectural jurisprudence*, 1827; F. Chamber's and Tatterballs *Metropolitan Buildings Act*, 7 et 8 Vict., c. 84, 1845; H. W. Woolrich's *Law of Party Walls and Fences*, 8, 1845.

pour procurer les constructions, les payer au moyen de la taxe des pauvres, pour établir les employés et rédiger des règlements d'administration. La loi ajoute quelques dispositions pour les règlements à confirmer par le ministre (bye laws), ainsi que sur le taux le plus élevé admis pour les diverses classes de bains ainsi que pour l'usage des lavoirs. En cas de nécessité d'expropriation, on appliquera ici comme dans la plupart des lois postérieures les « land clauses consolidation act ».

IV. Le *labouring classes lodging houses act* 1861, 14 et 15 Vict., c. 34, devait satisfaire au défaut de logements, par l'autorisation donnée aux autorités communales d'en établir pour les classes indigentes, à l'aide des fonds communaux. Dans les communes où il n'existe pas d'autorité communale organisée dans ce but, un « vestry » peut décider l'adoption de la loi aux deux tiers des voix, et élire des « commissioners » pour son exécution, pour établir des employés et pour rédiger des règlements administratifs. Les frais peuvent être couverts par un additionnel à la taxe des pauvres. Les « bye laws » publiées par les « commissioners » doivent être confirmées par le ministre. Au reste, les « quarter sessions » des juges de paix demeurent l'instance d'appel ordinaire.

Dans les villes, le conseil municipal ou bien un « board of health », ou « improvement board » déjà existant, peut résoudre l'adoption de la loi. Cette loi ne doit pas être confondue avec le *common lodging houses act*, 14 et 15 Vict., c. 28, qui n'a pour objet que la surveillance de police des logeurs privés. Les maisons de logement remplacent les dormoirs allemands pour les personnes qui n'ont pas de ménage, et se distinguent des auberges par le défaut de la licence de débiter des boissons. La circonstance, que la libre concurrence n'a pas seulement pu procurer les logements pour les classes indigentes d'Angleterre, de façon à les faire subsister sans danger pour la police de la sûreté, de la santé et des mœurs, est un fait caractéristique du système tant préconisé du « voluntarisme ». Nous avons déjà parlé des district « asylums » qui n'ont pas été trouvés pratiques pour les pauvres qui voyagent.

V. Le *lighting and watching act*, 3 et 4 Guill. IV, c. 90, était une tentative d'union des paroisses ou des parties de paroisses, villes et grands districts pour un système général d'éclairage et pour établir des constables rémunérés à frais communs. La dernière partie n'est plus pratique par suite de la législation sur les constables. Mais le système d'éclairage lui-même ne s'est étendu que fort peu, parce que l'adoption de la loi était rendue dépendante des résolutions des contribuables qui pouvaient eux aussi après trois ans renoncer au système adopté. La taxe est levée de la même manière que la taxe des pauvres, les propriétaires de maisons sont taxés en ce cas au triple des propriétaires de terres.

Une communication du « general return » (*Parl. P.*, 1862, n° 437, pag. IV), établit que le *lighting et watching act* fut adopté les deux années qui suivirent sa publication dans environ 1,000 paroisses. Mais lorsque plus tard la loi municipale de 1835, le *public health act* de 1848, et le *local government act* de 1858 furent introduits, ces anciens pouvoirs passèrent pour la plupart à ces nouveaux systèmes plus étendus. Le rapport admet aussi que l'acte est encore toujours appliqué dans plusieurs centaines de paroisses et de parties de paroisses, dont 11 seulement avaient indiqué le montant de leur « lighting and watching rate »; pour l'éclairage il s'élevait en somme à 4,597 liv.

VI. Le *gas works clauses act* de 1847, 10 et 11 Vict., c. 15, réunit une fois pour toutes les clauses usuelles dans les actes locaux pour l'établissement d'appareils à gaz destinés à éclairer les localités, spécialement celles pour le placement des tuyaux, la livraison du gaz, les fraudes, les dégâts causés par le gaz, le partage des dividendes, la juridiction sommaire sur les réclamations de dommages-intérêts et les délits, qui peuvent être faites devant un juge de paix. Comme complément on trouve aussi les *railways clauses consolidation act*.

VII. Le *waterworks clauses act* 1847, 10 et 11 Vict., c. 17, codifie d'une manière analogue les clauses usuelles en cas d'établissement de château-d'eau. Le montant de contribution

(rates) est calculé ici d'après la valeur locative des bâtiments pourvus d'eau. Pour ceux de moins de 5 liv. on impose les propriétaires. Nous retrouvons aussi ici les clauses sur les dividendes, et la juridiction sommaire pour les dommages et les délits. Le service des eaux pour Londres fait l'objet, outre plusieurs lois anciennes, du statut 15 et 16 Vict., c. 84. Des aperçus statistiques sur ces institutions se trouvent aux *Parl. Papers*, 1858, n° 137, XLVIII, 445.

VIII. Le *cemeteries clauses act*, 1847, 10 et 11 Vict., c. 65, codifie les clauses usuelles dans les actes locaux sur l'établissement et l'administration des cimetières, en les complétant par les *land clauses consolidation act* pour cause d'expropriation. Il contient des règles sur l'inhumation, sur les concessions à perpétuité, sur les droits des ecclésiastiques, des clauses pénales contre les nuisances, une juridiction sommaire sur les dommages et les infractions. La très mauvaise situation des cimetières et de tout le système d'inhumations occasionna ensuite un règlement exprès sur les enterrements pour Londres, 13 et 14 Vict., c. 52, et l'extension de certaines prescriptions capitales à tout le pays par 15 et 16 Vict., c. 85; 16 et 17 Vict., c. 134; 18 et 19 Vict., c. 128. Sur la proposition d'au moins dix contribuables, les marguilliers doivent convoquer un « vestry » afin de prendre une résolution sur l'acquisition d'un lieu de sépulture. En cas d'assentiment, il faut élire un comité de trois à neuf contribuables, qui a, de par la loi, les droits d'une corporation. Un tiers des élus est annuellement sujet à renouvellement, mais rééligible; il en est de même du pasteur. Le « board » élu a le droit d'établir, de payer et de renvoyer les employés. Les protocoles et les comptes doivent être exposés à l'inspection des marguilliers, inspecteurs des pauvres et des contribuables; les comptes sont examinés chaque année par 2 « auditors » élus. Les frais nécessaires peuvent être pris sur la taxe des pauvres, avec l'assentiment de l'assemblée communale; dans le cas où ils sont refusés, le « board » peut s'adresser au ministre de l'intérieur et faire la dépense nécessaire, même sans l'assentiment du « vestry ». Avec l'assentiment

de ce dernier, le « board » peut acheter et aliéner des terres. Le tarif des droits d'inhumation est soumis à la confirmation du ministre, qui peut aussi publier des règlements sur l'administration des cimetières. Sur sa proposition le ministère peut décider la fermeture de cimetières existants, et imposer des restrictions à la création de nouveaux pour des motifs de police sanitaire. Mais la commune doit être convoquée un certain temps auparavant par les « churchwardens », afin de faire valoir les motifs de son opposition possible. Dans les villes incorporées le conseil communal a les fonctions de *burial board*, 17 et 18 Vict., c. 87. Les nouvelles autorités des « publics health act » et « local government act » unissent pareillement ces pouvoirs à leurs autres fonctions (1).

(1) Pour les *burial boards* qui en sont résultés, voyez T. Smith, *Parish*, pag. 254, 255, 443, 450.

D'après le droit commun chaque paroisse a le devoir de procurer un lieu de sépulture pour chaque défunt de la circonscription communale, sans tenir compte de la foi religieuse. Dans ce mode d'inhumation dirigé par les marguilliers, il s'était cependant introduit un grand nombre d'abus, spécialement par l'élévation démesurée des frais. Dans beaucoup de localités l'encombrement des cimetières et leur situation, peu convenable au milieu des habitations, rendait nécessaire la création de nouveaux lieux de sépulture.

Le système des sépultures, tel qu'il ressort du *Report on the practice of interment in towns*, et Edwin Chadwick's *Supplementary Report on the practice of interment in towns*, 1843, et le *Report on a general scheme for extra mural sepulture*, 1850, est une preuve nouvelle de l'insuffisance du *voluntarisme*. D'après ce système le pauvre est enterré de manière à empester, par l'accumulation de six à douze cadavres l'un sur l'autre, les rues et les puits; on crée pour les riches des cimetières tels que les frais d'inhumation d'un homme de rang s'élève de 830 à 1,500 liv., d'un *gentleman* de 316 à 400 l. Les frais de sépulture à Londres furent calculés à 526,610 1/2 l., et à 4,870,493 l. dans toute l'Angleterre et le pays de Galles.

La création de sociétés par actions avait à peine réussi à diminuer les frais évalués à Londres de 4 liv. pour un travailleur, à 1,000 liv. pour un *gentlement*, c'est à dire seulement pour le compte de l'agent (*undertaker bill*), sans les frais accessoires. Sont bien plus répréhensibles encore les inhumations dans les églises, qui persistent toujours, ainsi que dans des cimetières situés

IX. Le *commissioners clauses act*, 1847, 10 et 11 Vict., c. 16, codifie les prescriptions usuelles dans les actes locaux sur l'élection de « commissioners », afin d'exécuter des plans d'embellissement, de pavage, de nettoyage et d'éclairage et d'autres entreprises de nature officielle (communale). Il donne donc le type fondamental pour la création de corporations communales dans ces localités qui n'ont pas de conseil communal ou d'autorité organisée d'après la loi. Les « commissioners » sont élus par les contribuables et propriétaires répartis en six classes (§ 14). Ce sont les six mêmes degrés de 50 à 250 liv. de revenu foncier que pour l'administration des pauvres. Dans de plus grandes communes, on forme des « wards », chaque électeur vote dans la circouscription où se trouve sa propriété foncière (§ 25). Le « commissioner » président dirige l'élection (§ 22). Un tiers des « commissioners » sort annuellement et n'est pas rééligible (§ 17). Les « commissioners » peuvent nommer des comités administratifs, selon les besoins (§ 49). Le trésorier, le clerk, le collector et les autres employés nécessaires sont nommés par eux selon les besoins et renvoyés par

à l'intérieur des villes, puis la longue conservation des cadavres dans de petites habitations remplies de monde, etc. — Les lois spéciales sur l'enterrement des pauvres, 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 31 à 56; 13 et 14 Vict., c. 101' § 1; 18 et 19 Vict., c. 79, sont citées plus haut dans l'administration des pauvres.

Pour ce qui concerne les frais des nouvelles institutions, les *burial boards* couvrent leurs frais au moyen du *poor rate*, d'après 15 et 16 Vict., c. 85; 16 et 17 Vict., c. 134. Lorsque le ministère se charge de leurs fonctions d'après 17 et 18 Vict., c. 87, les frais sont couverts par la caisse municipale et le *borough rate;* mais cependant d'après 20 et 21 Vict., c. 81, on peut décréter à cet effet une contribution séparée. Pareillement sous le *Local Government Act*, 21 et 22 Vict., c. 98, le *local board* peut se charger de ses fonctions et couvrir les frais par des taxes spéciales. Dans le *General Return, Parl. Pap.*, 1862, n° 437, t. V, pag. 337 à 455, on trouve conformément à ceci les rapports de 325 *burial boards*, qui comportent un montant total de 103,706 liv. en taxes, 44,505 liv. en droits, 20,469 liv. par d'autres revenus. D'autres facilités pour appliquer l'impôt à cet objet se trouvent dans 23 et 24 Vict., c. 64, sur les fonctions centrales pour l'inspection des cimetières, voyez *Parl. Pap.*, 1861, t. XXIX, pag. 97.

eux ; leurs traitements et rémunérations sont aussi réglés (§ 65). La révision des comptes a lieu, avec une procédure très sommaire, par des « auditors »; on peut exiger la production des comptes par l'emprisonnement (§ 71 et suiv.). Les « commissioners » peuvent aussi publier des « bye-laws » pour régler les fonctions des employés et fixer des amendes pour les infractions y commises, avec réserve du droit de modérer la peine. L'ensemble est en une certaine mesure un type pour la formation de nouvelles associations communales, pour lesquelles l'exemple des associations communales des pauvres a été la mesure, sans cependant qu'il y ait ici la tutelle d'une autorité centrale. La juridiction sommaire est maintenue généralement par deux juges de paix; l'appel pour la taxation et les différences dans les comptes, etc., passe aux « quarter sessions ». Parallèlement à cette loi se trouve l'ancien *companies clauses consolidation act*, 8 et 9 Vict. c. 16, dont plusieurs articles ont été empruntés textuellement.

X. Le *towns improvement clauses act*, 1847, 10 et 11 Vict., c. 34, codifie les clauses habituelles des actes locaux sur le pavage, l'assèchement, le nettoyage, l'éclairage et l'embellissement des villes et des districts où la population est dense. Il présente en 206 articles un sujet riche et varié. Là où il n'y a pas d'autorité communale organisée, on élit des « commissioners », qui établissent un « surveyor » et un « inspector of nuisances » (fonctions qui peuvent être réunies) et selon les besoins un médecin de la ville (*officer of health*). Pour l'établissement des canaux de décharge et des égouts domestiques, il suffit de quelques prescriptions hygiéniques. Les « commissioners » agissent comme « surveyors of highways » (§ 48) et pour l'administration des pavages. Pour l'établissement de nouvelles rues, l'amélioration de celles qui existent, la destruction des bâtiments menaçant ruine, pour la procédure en cas de nouvel œuvre, on réclamait la publication d'une loi sur les bâtiments. Les « special orders » des « commissioners » doivent cependant être complétement connus, et lorsqu'une majorité des contribuables ayant droit de vote s'y sont

refusés, leur exécution doit être suspendue. Les nuisances sont soumises à la juridiction sommaire. Il s'y ajoute des règlements spéciaux sur le nettoyage des rues, la fumée, la ventilation, les logements, l'éclairage, l'approvisionnement des eaux, les abattoirs, les bains et lavoirs; des règlements généraux sur le recouvrement des « rates » (étendu par 23 et 24 Vict., c. 30), d'après le mode de la taxe des pauvres, sous réserve de contributions particulières pour les « private improvements ». On a réservé un appel aux « special » et aux « quarter sessions » pour la taxation, l'abrogation des « bye laws », et la juridiction sommaire pour les dommages et les infractions.

Le *towns improvement act* ne doit être en vigueur que dans ces localités, pour lesquelles il sera incorporé par la suite comme portion d'un acte local. Mais le nombre de ces localités et des « improvement committees » formés ensuite est déjà important. Plus importante encore paraît la réunion des points qui manquent dans les anciennes organisations communales, dans une *loi communale supplémentaire*. Sur pied de celle-ci suivent maintenant d'une manière relativement prompte les lois générales, « public health act, nuisances removal acts, metropolis management act » et le « local government act », qui, préparés par de nombreux travaux préalables de l'inspectorat des pauvres, ont réglé la police sanitaire, celle des bâtisses et des voies publiques dans le sens le plus étendu, toujours sur le mode de la nouvelle administration des pauvres, non plus par la voie du « self-government », mais par l'installation d'employés rémunérés et de « boards » élus par les contribuables. En même temps, il en résulte un aperçu des taxes locales complémentaires, qui se trouve dans le « general return », de juillet 1862. *Parl. P.*, 1862, n° 437, sur pied des « local taxation returns acts » (pag. 508 note), et que nous donnerons à la fin du § 5.

La création de l'autorité centrale pour l'assistance des pauvres formait un centre pour l'organisation à nouveau de tout ce groupe d'institutions. Les travaux préparatoires de l'inspectorat des pauvres devinrent ainsi la base d'une série de

projets de loi et forment comme le fonds commun de tout ce domaine.

Dès le 14 mai 1838, il présentait au ministère divers avis de médecins estimés sur la situation sanitaire inquiétante des classes ouvrières dans certaines parties de la métropole. L'année suivante, l'inspectorat obtint la mission de faire une enquête générale sur la situation, également révélée à la Chambre haute. En 1840, la Chambre des communes chargea un « select committee, to inquire into the circumstances affecting the health of the inhabitants of large towns and populous districts », 1840, n° 384, IX 277. En juillet 1842, l'inspectorat des pauvres publia son premier grand rapport : « Report on the sanitary condition of the labouring population of Great Britain », auquel se rapportaient vingt-six rapports locaux et un « supplementary Report on the practice of interment in towns ». Le 9 mai 1843 on nomma une commission *royale* d'enquête avec la mission de rechercher la situation actuelle des grandes villes et des districts les plus habités de l'Angleterre et du pays de Galles, et sur les meilleurs moyens de favoriser et d'assurer la santé publique. Le « first Report » de la commission royale de juin 1844 renferme déjà des matériaux étudiés avec un appendice de rapports médicaux et spéciaux sur différentes villes. Le second « Report » des « commissioners », février 1845, renferme des considérations sur les principaux motifs de la situation défavorable de la santé publique et sur les diverses mesures qui permettaient d'y remédier; avec un appendice sur les canaux de décharge, les logements, etc. Les faits rassemblés prouvaient que les districts habités par les classes ouvrières et souvent aussi par les gens de métiers, dans les grandes villes, comme dans beaucoup de petites et même dans les circonscriptions rurales, souffraient de défauts contraires à la santé par manque d'écoulement des eaux, de nettoyage, d'eau fraîche et d'air pur, par suite de l'accumulation d'habitants, ce qui amenait le typhus, la fièvre, le choléra, la variole, scrofules, et de nombreuses autres maladies qui enlevaient la population en masse. L'enquête spéciale



sur cinquante villes le prouvait par des chiffres évidents de mortalité, par exemple, pour Liverpool. Un rapport du « registrar general » prouvait par le tableau général qu'il y avait sur un million d'habitants annuellement 27,000 cas de mort dans les grandes villes et 19,300 dans les districts ruraux. A Liverpool, l'âge moyen de la « gentry » était 35 ans, pour les industriels 22 et les classes ouvrières 15. Des degrés analogues se rencontraient pour d'autres villes, sauf les exceptions très étroitement limitées. Les « courts leet » étaient tombées en désuétude et, là où elles subsistaient encore, l'antique activité contre les « public nuisances » sommeillait en général. La commission d'enquête présente les cinq moyens que voici, comme remèdes : 1° assèchement des maisons et des rues; 2° pavage des rues, cours et passages; 3° nettoyage et enlèvement des nuisances; 4° réunion d'eau suffisante pour les objets publics et domestiques; 5° établissement et ventilation des maisons. La grande loi que nous allons maintenant exposer est la première codification de cette législation fragmentaire.

§ 2

INSTITUTIONS COMMUNALES DE POLICE SANITAIRE

(*General health act*, 1848, *local boards of health*)

La législation fragmentaire du groupe précédent fut suivie en 1848 d'une loi qui cherche à réduire les cinq points de vue dirigeant des « reports of commissioners » sur la situation sanitaire des grandes villes en un système concordant, spécialement quant 1° à l'assèchement des maisons et des rues; 2° au pavage des rues, cours et passages; 3° au nettoyage et enlèvement des *nuisances;* 4° à l'approvisionnement d'eau pour les objets publics et domestiques; 5° à l'amélioration des édifices et de la ventilation des habitations, ainsi que le second rapport le proposait en 30 articles déterminés. Après des débats animés et un grand nombre d'amendements, parut la loi sanitaire

de 1848, 11 et 12 Vict., c. 163, *an Act for promoting the public health*, en 152 articles.

« Attendu qu'il faut trouver des moyens plus étendus et plus « efficaces pour améliorer la situation sanitaire des villes et « des localités populeuses de l'Angleterre et du pays de Galles, « et qu'il est opportun que leur approvisionnement d'eau, le « système des égouts de décharge et d'asséchement, le net- « toyage et le pavage de ces mêmes villes pour autant qu'il « est possible, soient placés sous une même administration « locale et un contrôle local, et soumis à une surveillance « générale, nous ordonnons par les présentes, etc. »

1. *Introduction du nouveau système.* — Là où il n'y a pas de conseil communal ou d'autre autorité communale constituée, il faut créer pour l'objet spécial de la loi des autorités locales spéciales « local boards of health » et sous la direction supérieur du « general board of health » (§ 4). Reste exceptée la circonscription métropolitaine. Dans les autres localités le nouveau système n'a lieu que moyennant les conditions préalables suivantes : lorsqu'un dixième des contribuables d'une ville ou d'une autre localité, au nombre d'au moins trente, font une proposition à l'autorité sanitaire centrale sur la situation de leur localité, ou lorsqu'il résulte des données statistiques de l'autorité centrale que la moyenne des sept dernières années dépasse chaque année pour les cas de mort la proportion de 23 pour mille, cette autorité peut faire tenir par l'un de ses inspecteurs une enquête sur la situation sanitaire et les autres rapports de cette commune et s'en faire rendre compte (§ 8). Pour le cas d'enquêtes les jours doivent être annoncés au public, les personnes qui désirent être entendues doivent y comparaître. Le rapport de l'inspecteur doit être rendu public dans la localité et être déposé pour être examiné chez le secrétaire de la ville ou chez d'autres employés (§ 9). Lorsque l'autorité centrale est, après ce rapport et les recherches complémentaires qui peuvent occasionnellement le suivre, d'avis qu'il est opportun d'introduire la loi dans son entier ou dans l'une de ses parties, dans cette localité, l'introduction peut avoir lieu défi-



nitivement par résolution ministérielle (§ 10). Mais lorsqu'il semble devoir être apporté une modification à la circonscription de la commune, ou bien lorsqu'il n'y a pas de pétition préalable des contribuables, ou lorsqu'il y a déjà pour des objets analogues un acte local, on ne publie qu'un « provisional order » de l'autorité centrale, qui doit alors être publié de la manière précédemment indiquée, et n'obtient une force légale définitive, qu'alors seulement et pour autant, qu'il soit confirmé par un acte parlementaire. Le *Recueil des lois anglaises* contient presque chaque année des actes parlementaires de cette nature confirmant pour des villes des « provisional orders » (1).

(1) L'ordre des articles de la loi est le suivant : § 3, des autorités locales pour l'exécution de la loi; §§ 4 à 7, sur l'autorité centrale; §§ 8 à 10, instruction préalable et procédure pour l'introduction; §§ 12 à 34, élection et constitution des autorités locales; §§ 35 à 40, institution des employés; §§ 41 à 85, fonctions et cercle d'affaires des employés ; §§ 86 à 109, le système des impôts; §§ 107 à 114 et 118-119, prêts, gages ; §§ 115-116, *bye laws*; § 117, translation de l'administration des routes à la nouvelle autorité; §§ 120 à 144, instance supérieure, révision des comptes, procédure répressive sommaire, actions en recours contre les employés, modifications par *provisional orders*, procédure pour remboursements de dommages apportés aux propriétés, etc.; §§ 145 à 152, déterminations générales et mixtes. Dans l'exposé des détails je suis une marche un peu différente : 1° introduction de la loi ; 2° objet de la loi; 3° impôts pour couvrir les frais ; 4° employés rémunérés pour l'exécution; 5° conseils communaux délibérants ; 6° instance supérieure. Cette marche des idées se manifeste, on peut le reconnaître, dans toutes les nouvelles institutions communales, depuis la loi des pauvres.

Une monographie sur cette législation se trouve dans *Glens' Law of Public Health*, 1862. Un rapport général du *general board of health*, sur l'administration des actes sanitaires et sur les *nuisances removal acts*, pour les années 1848-1854, est contenu dans les *Parl. Pap.*, 1854, n° 1768, t. XXXV, pag. 1. Un rapport sur les divers *local boards*, 1855, n° 55, t. LIII, pag. 19. Une statistique des divers *local boards* (contenant les noms, le jour de l'installation, les rapports de population, etc.), *Parl. Pap.*, 1857, 2me sess., n° 328, t. XLI, pag. 3.

D'après le *Report* de 1854, déjà 284 villages avaient demandé l'introduction de la loi; dans 182 localités les conditions légales préalables à l'acceptation de la loi avaient été complétement remplies. Ces localités comprenaient une population de 2,100,000 habitants. Les institutions encore à établir, d'après les plans de constructions adoptés pour 31 localités, étaient évaluées par l'autorité sanitaire à environ 16,000,000 de liv. de frais.

II. Les objets de la loi (§§ 41-85) concordent pour ce qu'il y a de plus essentiel avec les principales propositions de la commission « of inquiry » qui l'a précédée. L'autorité communale se charge des objets les plus divers :

1. *De l'administration du système des canaux de décharge*, « sewers », avec pouvoir d'acheter, de modifier, de détruire, de nettoyer et veiller par la police aux canaux de décharge et puits perdus et lieux d'aisance pour les maisons particulières.

L'expression « sewerage » dans l'usage général, est employé pour les cloaques de la ville et les canaux de décharge, tandis que les lois antérieures n'entendent par « sewers » que les digues marines et les institutions contre les inondations. L'autorité sanitaire communale devient la propriétaire de tous les « sewers » publics, des bâtiments et matériaux qui s'y rapportent, avec le pouvoir d'acheter des droits privés, de cette nature (§§ 43-44). Elle pourvoit au nettoyage, à la réunion des réservoirs nécessaires, des machines et des autres institutions. L'institution de « sewers » faite d'autorité privée, la construction sur celle-ci ou la construction de caves et voûtes sous les rues, sans autorisation, est punie sommairement de leur destruction et d'amende (§ 47). En cas de nouvelle construction, ou de transformation des bâtiments, on peut exiger l'installation des canaux de décharge, à peine d'une amende de 50 liv. à recouvrer par la voie civile; les constructions nécessaires doivent aussi être élevées aux frais du propriétaire en observant certaines formes (§ 49). En cas de construction nouvelle ou de transformation, on peut pareillement exiger la construction de fosses d'aisances ou de latrines. Il en est de même dans les fabriques et locaux destinés aux affaires, où l'on emploie vingt personnes ou davantage (§§ 51-54). On y trouve la clause (§ 50) que là même où les actes sanitaires ne sont pas introduits, il peut être résolu par les 3/5 des contribuables d'une paroisse ou d'une localité de plus de 200 âmes : de dessécher les étangs, les mares et les canaux de décharge, de les nettoyer, de les couvrir ou de les combler ou de prendre des mesures tendant à un nettoyage partiel par les marguilliers et les inspec-

teurs des pauvres, aux dépens de la taxe des pauvres de la localité, mais à la condition préalable d'une délibération publique à cet égard et en observant certaines formalités.

2. *Elle se charge du nettoyage des rues*, y compris le trottoir, et, selon les besoins, de leur arrosement; elle veille à l'enlèvement des ordures des rues, des cendres, des déchets et des balayures; publie des règlements sur leur enlèvement par les « occupiers » des maisons et pour prohiber leur dépôt dans les rues et les rigoles; elle procure des lieux appropriés aux dépôts de ces matières (§ 56); veille à la création de pissoirs et lieux publics (§ 57), fait nettoyer les mares, canaux et fosses dangereux pour la santé, les fait couvrir, combler, et ce aux frais du propriétaire foncier, après réquisition préalable, mais dans de certaines circonstances, aussi aux frais de la commune. Il y a des pénalités pour l'établissement d'étables à porcs, de fosses à fumier; pour les accumulations d'ordures (§ 59); le nettoyage forcé des maisons sur certificat de l'inspecteur ou de deux médecins (§ 60).

3. *Elle exerce la police des clos d'équarissage* et souvent ceux que l'on veut construire conformément aux règlements de police, relatifs aux *institutions industrielles, onéreuses ou insalubres pour le voisinage*. Les fourneaux nouvellement établis pour brûler le sang ou les os, les abattoirs, les fabriques de suif et de savon et d'autres métiers nuisibles ou désagréables ont besoin, pour leur établissement, du consentement du « local board » (lorsque le « general board » n'en décide pas autrement), à peine de 50 liv. d'amende et 40 sch. par jour d'infraction. L'exercice de pareilles industries peut aussi être soumis aux « bye laws » de l'autorité locale (§ 64). Les maisons de logement ordinaires doivent être enregistrées et soumise aux mesures d'inspection et à certaines règles à prescrire par les « bye-laws » locaux (§ 66).

Ces établissements insalubres doivent être enregistrés dans les trois mois (§ 61). Les autorités peuvent ériger des abattoirs publics (§ 62). Les localités où la viande, le poisson, le gibier à plume, etc., est vendu, peuvent être visitées périodiquement par l'inspecteur; les choses gâtées peuvent être saisies et sur

témoignage sacramentel d'un expert, elles peuvent être détruites avec amende de 20 liv. au maximum, devant deux juges de paix (§ 63).

4. *Les habitations dans les caves.* Les caves nouvellement construites ne doivent pas être louées comme habitation. Celles déjà existantes ne peuvent l'être au delà d'un an si elles répondent à certaines prescriptions de la police (§ 67).

5. *L'autorité* se charge de l'administration de toutes *les voies publiques*, de leur pavage et de leur entretien; des égouts, des bornes-fontaines; avec le pouvoir de faire placer des tuyaux de gaz et d'eau, d'acquérir les bâtiments pour élargir les rues et de décider, pour l'établissement de nouvelles rues, du niveau et de la largeur. Les dégâts, les modifications intentionnelles du pavé et de ses appartenances sont punis d'une amende de 5 liv. et de 5 sch. par pied carré (§ 68). L'autorité peut aussi obliger les propriétaires de rues particulières à paver et à établir des regards d'égout et en recouvrer les frais sommairement d'après taxation du « surveyor » et, en cas de discussion, d'après une procédure arbitrale (§ 69). En observant certaines formes, les rues privées peuvent être déclarées publiques et leurs frais d'entretien peuvent être pris à charge de la commune (§ 70). Sur réquisition de l'autorité et aux frais de la caisse communale, on doit enterrer plus profondément ou modifier les conduites de gaz et d'eau (§ 71). Établissement de nouvelles rues (§ 72). L'autorité peut avec l'assentiment de l'autorité centrale établir des promenades et lieux de divertissement publics ou bien assurer des subsides pour leur entretien (§ 74).

6. *Le système des eaux.* L'autorité peut procurer dans des buts publics ou domestiques la quantité d'eau nécessaire, par le moyen de contrats avec des sociétés privées ou par des institutions spéciales, en admettant le pouvoir de l'autorité centrale d'établir également des citernes publiques pour l'usage gratuit.

Lorsqu'une société particulière est prête et en état de procurer l'eau, à des prix raisonnables, l'autorité ne doit pas créer des institutions spéciales (§ 75). Sur rapport du « surveyor »,

des propriétaires de maisons particulières peuvent aussi être obligés de se fournir de l'eau nécessaire, lorsque cela peut se faire au taux de 2 d. par semaine. Ils doivent alors être recouvrés sommairement, ainsi que les frais d'installation (§ 76). On peut conclure des contrats de livraison d'eau avec des bains, lavoirs et fabriques. Il y a des peines de police pour les dommages causés aux travaux des eaux, pour le détournement sans autorisation ou l'élargissement des tuyaux pour les eaux, le fait de salir, de corrompre ou gâter les eaux (§ 80).

7. *Les cimetières.* L'autorité peut procurer des localités pour le dépôt de cadavres avant l'enterrement et fermer les cimetières dangereux pour la santé.

Il faut fixer par « bye laws » les droits et règlements des dépôts mortuaires. La clôture d'un cimetière peut avoir lieu après enquête préalable et rapport d'un inspecteur de l'État (qui doit être rendu public et communiqué à l'évêque du diocèse), sur décision de l'autorité centrale. La clôture est publiée par le journal officiel, mais on peut réserver dans le certificat des inhumations exceptionnelles à la manière traditionnelle (§ 82). La construction de nouveaux caveaux funéraires sous les églises et de nouveaux cimetières dépend de l'autorisation de l'autorité centrale, à peine d'une amende de 50 liv. au maximum pour infraction à recouvrer par la voie civile (§ 83).

III. *Le système des impôts* (§§ 86-114). Pour les constructions et modifications de « sewers », pour toutes les autres constructions permanentes aux fins de cette loi, qui sont érigées pour un district de police sanitaire ou pour une de ses parties, le « local board » doit décréter et lever un impôt à la manière de la taxe des pauvres sur toutes les terres et sur tous les immeubles du district, pour l'usage duquel sert l'institution, jusqu'à couverture des frais nécessaires, et de manière à couvrir capital et intérêt au maximum dans trente ans. Cette taxe ordinaire s'appelle *special district rate*. En outre selon les besoins on y ajoute un additionnel sous le nom de *general district rate*, levé sur tout le district pour couvrir les frais généraux, que la loi y réfère où pour lesquels elle n'indique pas

d'autre taxe. Le compte à dresser en conséquence s'appelle le district « fund account. »

Le « special » aussi bien que le « general rate » est levé sur les « occupiers » de toute propriété taxée pour la taxe des pauvres, elle a lieu d'après la mesure de la dernière taxation du « poor rate ». Il y faut appliquer la maxime fondamentale que les terres labourables, les prés, les pâturages, les bois, les jardins légumiers et fruitiers, les étangs, les chemins de fer, ne sont taxés qu'au quart seulement du revenu net de l'année (la taxe complète pour la salubrité et les bâtisses ne frappe donc que les constructions). Pour des institutions qui servent exclusivement à l'amélioration d'une terre particulière, on enlève un « private improvement rate, spécial », qui ne doit pas, y compris les paiements des capitaux et les intérêts, dépasser 5 p. c. du revenu annuel. Pour approvisionner d'eau les bâtiments on lève une taxe spéciale d'après la valeur locative, « water rate ».

Ces impôts sont décrétés selon les formes de la taxe des pauvres, rectifiés d'après les réclamations, et recouvrés de même, mais peuvent être remis pour indigence, par le « local board ». Le personnel et l'administration des affaires sont fixés par le « local board. »

Peuvent rester exempts de la « special district rate » pour de nouveaux « sewers » les terres, qui, d'après l'appréciation du « local board » avaient déjà été asséchées d'une manière suffisante avant la construction du nouveau canal (§ 86). Le « general rate » (§ 87) couvre les frais électoraux et généraux de l'administration d'après diverses clauses éparses dans la loi. Dans les localités où on ne lève pas de taxe des pauvres, la taxation a lieu d'après le « parochial assessment act », par conséquent d'après des principes semblables (§ 88). Lorsque des taxes déterminées par des actes locaux ont reçu une exemption d'impôt, celle-ci continue à subsister, mais seulement dans l'étendue et pour les objets admis (§ 88). La taxe peut être décrétée *prænumerando* ou *post numerando*, dans le dernier cas seulement pour des dépenses effectuées dans les six derniers mois. Pour

les terres inoccupées, elle est temporairement suspendue (§ 89).

La « private improvement rate » doit cependant être levée sur tout propriétaire foncier, aussi longtemps que la terre n'est pas louée; pour cette taxe aussi le locataire ou fermier peut généralement déduire les trois quarts de ce qu'il a payé de la rente locative et du fermage (§ 91). Le « special district rate » et les « improvement rates » peuvent être payés pour la durée du temps pour lequel elles sont décrétées par un paiement en bloc (§ 92). La « water rate » est également imposée d'après le revenu locatif net, elle est payable *prœnumerando;* en cas de retard, la fourniture de l'eau peut être interrompue. Pour de petites locations de 10 liv. et moins par an, ou pour des locations hebdomadaires mensuelles ou la simple location d'une chambre, on peut composer avec le propriétaire foncier qui paie les trois quarts ou quatre cinquièmes de la taxe au lieu et place du locataire. En cas de refus, le propriétaire foncier peut sans plus être astreint au paiement de la taxe; l'exécution peut aussi avoir lieu contre l' « occupier » qui peut alors en déduire le montant de la rente (§ 95).

Avant le décrètement de toutes les « district rates », le « local board » doit dresser un état des frais nécessaires des propriétés soumises à l'impôt et du taux d'imposition nécessaire et l'inscrire dans un « rate-book » qui reste déposé pendant les heures de travail, dans le bureau (§ 98-100). Le « local board » a le pouvoir d'amender lui-même de temps en temps la taxation. La personne ainsi lésée conserve un droit de réclamation de la même manière que si les taxes avaient été décrétées de nouveau le jour où connaissance lui a été donnée de la modification (§ 102). La publication de la taxe a lieu comme pour le « poor rate ». Le *personnel et le mode de recouvrement est déterminé par le local board.* Les reliquats sont recouvrés par les « warrants of distress » de la justice de paix comme par la taxe des pauvres (§§ 103, 104). La taxe peut être mise en gage sans priorité du gage ancien sur le nouveau, lorsque le prêt est levé pour des institutions d'une nature durable, et que le montant ne dépasse pas le revenu annuel imposable des terres imposables

(§ 107). La forme et le transfert des actes de gage sont prescrits par la loi (§§ 111, 112) ainsi que la création du fond d'amortissement (§ 115). Chaque mise en gage a besoin de l'assentiment de l'autorité centrale (§ 119). Les prêts peuvent aussi être empruntés aux « commissioners of public works », d'après 5 et 6 Vict., c. 9 (§ 108) (1).

IV. *Les employés de l'administration sanitaire* (§§ 37 à 40) sont institués par le « local board » qui doit aussi procurer les locaux nécessaires. Sont expressément cités le « surveyor », l'« inspector of nuisances », le « clerk » et le « treasurer », ainsi que les receveurs d'impôts et les autres employés et serviteurs dans le but de l'exécution de cette loi. Le « local board » rédige les bye-laws » pour régler les devoirs et la conduite professionnelle, détermine le taux des traitements, droits et rémunérations, les paie au moyen de la taxe générale de district et renvoie les employés selon son appréciation; pour le « surveyor » il lui faut l'assentiment de l'autorité centrale. Un médecin qualifié peut aussi être nommé « officer of health » de la localité; on peut rédiger un règlement de ses fonctions, et prendre son traitement sur la contribution générale; sa démission dépend du consentement de l'autorité centrale.

Ce système d'employés rémunérés est analogue à celui de l'administration des pauvres ; mais il est plus simple, par correspondance à la sphère d'affaires. Le « surveyor » et l' « inspector » peuvent être une même personne, mais il n'en peut pas être ainsi du « clerk » et du « treasurer », à peine de 100 liv. d'amende (§ 37). Aucun employé ne peut prendre part à des

(1) Le *General Return, Parl. Pap.*, 1862, n° 437, contient maintenant à la fin, aux pag. 358-360, un relevé de 177 *local boards*, avec un revenu total annuel de 850,528 liv. et une dépense de 779,959 liv. Sur gage ou par décret on avait emprunté une somme totale de 1,822,775 liv. Dans l'année courante on avait emprunté sur les *rates* 183,815 liv. Le relevé renferme non seulement les *boards of health*, mais aussi les *boards* soumis au *local government act* (§ 115) et d'autres. D'nn autre côté il est incomplet, beaucoup de localités n'ayant pas envoyé de rapport malgré la loi 23 et 24 Vict., c. 51. Dans la majeure partie des localités indiquées le revenu annuel dépasse 1,000 liv., le maximum est à Bristol 74,264 liv. en recettes, 49,370 liv. en dépenses.

contrats de livraisons, recevoir des cadeaux ou prendre des droits illégaux, à peine de 50 liv. d'amende (§ 38). Les employés qui manient de l'argent, doivent donner caution et peuvent être contraints à rendre compte par procédure sommaire (§ 39). L'officier de santé peut aussi être institué pour deux districts ou davantage, en ce cas l'autorité centrale règle le traitement (1).

V. Les *local board of health* sont formés d'après le nouveau système économique des institutions municipales (§§ 12-36). Dans les villes incorporées, le bourgmestre et le conseil (*town council*) sont en même temps autorité sanitaire, après l'introduction de la loi. Lorsqu'il existe déjà un « local board » pour pavage, nettoyage, etc., ou des « commissioners of sewers », ou d'autres autorités organisées pour des objets analogues, elles peuvent, après introduction de la loi, continuer à subsister comme autorité sanitaire. Mais là où il n'y en a pas, ou lorsque des villes incorporées doivent être unies avec d'autres localités ou circonscriptions aux fins de cette loi, il y a lieu à nomination d'un « local board of health special » d'après cette loi, et sous forme d'une autorité qui doit moins administrer elle-même qu'établir dans ce but des employés rémunérés, donc exercer principalement un patronage.

Sont électeurs pour les fonctions sanitaires tous les contribuables et tous les propriétaires de choses soumises à l'impôt d'après le système des six classes de l'administration des pauvres : donc pour propriété imposable d'un revenu annuel de moins de 50 liv. 1 voix, 50 à 90 liv. 2 voix, 100 à 149 liv. 3 voix, 150 à 199 liv. 4 voix, 200 à 249 liv. 5 voix, plus de 250 liv. 6 voix. Celui qui est à la fois propriétaire et « bona fide occupier », peut voter dans les deux qualités. Le contribuable qui vote doit avoir été imposé pour toute la durée de

(1) Il se trouve dans le *Droit administratif d'Angleterre*, t. I, pag. 646-647, un tableau de la mauvaise composition de ces fonctions, et entre autres que 25 villes abandonnèrent librement à l'autorité de l'État la nomination de l'inspecteur des bâtisses, afin d'échapper aux coteries des *boards*.

l'année précédente pour la taxe des pauvres et avoir payé cette taxe ainsi que toutes les autres, sauf pour les six derniers mois. Les propriétaires ne pouvant pas être distingués sur les listes d'impôt, il faut pour eux comme pour les administrations des pauvres une notification écrite au « clerk ». De la même façon les corporations doivent d'abord indiquer au secrétaire le nom de leur représentant, « proxy » (§ 20).

Le nombre et l'éligibilité des membres du « board » sont fixés par ordre du ministère ou « provisional order ». L'éligible doit être domicilié dans le district sanitaire ou dans le rayon de 7 milles aux alentours; le cens passif peut être fixé soit d'après la fortune mobilière, soit d'après la propriété foncière soumise à la taxe des pauvres, ou d'une manière mixte d'après les deux; en tenant compte du maximum légal (§ 14), soit de 30 liv. de rente foncière d'après la taxation pour la taxe des pauvres ou au maximum de 160 liv. en fortune mobilière. Un tiers des élus est annuellement sujet à sortie et il faut une élection nouvelle pour les remplacer, mais ils sont rééligibles. Il ne s'agit pas de contrainte pour l'acceptation des fonctions.

Pour la *procédure électorale* il y a un vote d'après le modèle du « general order », au moyen de cédules transmises et recueillies, sans qu'il y ait d'assemblée des électeurs. Il suffit même de propositions écrites des électeurs si le nombre des élus de cette manière ne dépasse pas celui des personnes à élire. Mais lorsque le nombre des élus est plus grand que celui des places à remplir, il y a lieu à un vote officiel par bulletins, pour lesquels la loi prescrit la formule suivante :

VOTING PAPER

District. N. N.

NUMERO DU BILLET DE VOTE	NOMS ET ADRESSE DES ÉLECTEURS	NOMBRE DE VOIX
14	John Green, etc.	Comme propriétaire . . 3 Comme contribuable. . 5

INITIALES	NOM DE L'ÉLU	LIEU D'HABITATION	PROFESSION	NOMINATORS
J. G.	Will. Brown.	N N.	Boulanger.	X.
J. G.	Rob. Owen.	N. N.	Médecin.	X. Y.
J. G.	Jo. Clerk.	N. N.	Fermier.	Y. Z.

« Je vote pour les personnes comprises dans la liste précé-
« dente à côté du nom desquelles se trouvent mes initiales.

« John Green. »

L'électeur remplit ce bulletin, de manière à ce que les initiales de son nom se trouvent à côté des noms des personnes auxquelles il veut donner sa voix. La dernière rubrique, « nominators », renferme les noms et adresses des personnes qui, pour la première tentative de vote (nomination), ont proposé le candidat. Les personnes ne sachant pas écrire marquent de leur signe la cédule et la font atester par un témoin.

Ce mode de vote doit éviter la réunion *personnelle* des électeurs, ainsi que leur épargner le plus de dérangement possible, au sens de la vie municipale moderne. Le fonctionnaire qui dirige l'élection est le « chairman of the local board » et en cas de première application, une personne à désigner dans l'« order » (§ 21). Le « chairman » reçoit de par l'« order » du bureau local le nombre d'auxiliaires nécessaires pour l'élection, avec pouvoir d'examiner les listes d'impôt et de rédiger une liste alphabétique des électeurs, lorsque cela semble opportun (§§ 21, 22). Avant l'élection, le « chairman » doit publier le nombre et la capacité des éligibles; le nom et le domicile des personnes qui ont fait des propositions préalables (*nomination papers*) et jusqu'à quel jour; le mode de vote en cas d'élections contestées, les jours auxquels les bulletins de vote seront délivrés, recueillis, ainsi que le temps et le lieu où les votes seront examinés et comptés. Cette communication doit être faite à l'endroit habituel des publications de la commune (§ 25).

Chaque électeur peut sur ce nommer par pièce écrite, signée de l'une ou plusieurs personnes capables (elle peut se nommer elle-même) et envoyer cette pièce au « chairman ». Le nombre des personnes ainsi proposées n'est-il pas plus élevé que celui des personnes à élire, les personnes indiquées sont élues et en obtiennent un certificat du « chairman ». Le nombre est-il plus grand, il y a lieu à vote par cédule. Le « chairman » envoie alors à chaque électeur une cédule électorale imprimée, dans laquelle sont comprises toutes les personnes proposées dans l'ordre où elles l'ont été. Trois jours avant l'élection, chaque électeur doit recevoir une pareille cédule. Si dans l'intervalle, l'un ou l'autre des élus provisoires refusait d'accepter les fonctions et diminuait ainsi le chiffre des élus, la cédule ne doit pas servir et chacun des élus reçoit le certificat. S'il y a réellement élection, chaque électeur signe son bulletin de la manière indiquée plus haut (§ 25). Le « chairman » fait rassembler les bulletins par des employés. Un électeur n'a-t-il pas reçu de billet par suite d'un oubli, il peut en obtenir un après l'élection, le remplir en présence du « chairman » et le lui remettre (§ 26). Le jour suivant le chairnam se rend au local de la commission, établit la validité des votes par la comparaison avec les rôles d'impôts et d'autres documents, en cas de nécessité même par l'audition de témoins, additionne le chiffre des voix et rédige en conséquence le certificat pour les élus. La réunion des bulletins électoraux doit être déposée au greffe du « board » afin d'être examinée sans frais dans les six mois. La liste des élus doit en outre être publiée par impression et affiche (§ 27). Les négligences et les infractions à la procédure électorale légale sont punies de 50 liv. d'amende contre le fonctionnaire qui les dirige et de 5 liv. contre les inférieurs (§ 28). Les fautes de forme dans l'élection ne doivent pas rendre invalides les actes du « local board » (§ 29). Le but de cette loi électorale a été atteint en ce que l'absence de participation des membres de la commune est la règle pour ces élections. Le système des nominations rend les élections la chose de petits groupes de personnes qui s'intéressent à l'établissement de

l'un ou l'autre employé des bâtisses ou de la police sanitaire. (Voy. § 4, plus bas.)

L'élu doit signer une déclaration formelle de sa capacité en propriété, son inexactitude est punie comme « misdemeanor » (§ 17). La négligence à faire cette déclaration dans les trois mois après l'élection ou le défaut de prendre part pendant trois mois aux séances, vaut refus des fonctions. L'ingérence d'une personne non qualifiée dans les affaires, est punie de 50 liv. d'amende par voie d'action civile (§ 19).

Deux villes incorporées sont-elles unies en un district sanitaire, le « board » consiste dans les deux bourgmestres et une série de personnes ayant capacité fixée par l'« order » et élues par le conseil communal (§ 12). D'autres localités sont-elles unies à une ville incorporées, on forme, d'après des principes analogues, un « board » mixte (§ 13). Le nombre des membres peut être modifié de temps en temps par « order » en tenant compte de la population, de la localité et d'autres circonstances (§ 14).

Le « board » ainsi élu tient chaque année une séance générale, et chaque mois une fois au moins ou plus souvent une assemblée pour les affaires courantes, à laquelle au moins un tiers des membres doit prendre part pour la validité de la résolution. Dans l'assemblée générale un « chairman » est élu pour l'année courante comme président avec voix prépondérante. Le « board » doit veiller à se procurer un local officiel et un sceau; il peut aussi d'après les besoins nommer des comités administratifs dont les résolutions sont soumises à l'assentiment du *plenum*. On peut rédiger un règlement de service (bye laws) pour arrêter le lieu et le temps de l'assemblée, les citations et toute l'administration. Les « bye laws » doivent être publiés avec la signature et le sceau de cinq membres du « local board », et peuvent menacer de 5 liv., et 4 schell. par jour de durée les infractions, mais ne peuvent rien renfermer de contraire aux lois du pays ou aux actes sanitaires; ils doivent être confirmés par le ministre de l'intérieur, et doivent être publiés de la manière prescrite avant et après l'approbation (§§ 115, 116).

Pour la direction des affaires courantes, le « board » est très dépendant, surtout par la nature technique de la plupart des affaires, de ses employés des bâtisses, de l'hygiène et de ses comptables, et il est encore plus soumis aux avis des autorités supérieures. Pour les décisions qui lui ont été transférées sur les bâtisses et les améliorations qui touchent en partie profondément au droit privé, il ne manque pas seulement généralement aux *boards ainsi élus*, la connaissance des affaires, mais aussi l'impartialité et l'absence de préjugés, que la justice de paix possède d'après sa position et sa confirmation traditionnelle. Il est donc naturel que la principale influence de ces « boards » soit tombée dans l'institution des employés (patronage) et celle ci même est en moyenne maintenue d'une manière défectueuse.

VI. *L'instance supérieure du « public health act »*, s'est organisée dans ces circonstances, d'une manière analogue à l'administration des pauvres. En face d'une instance de contrôle judiciaire des plus embrouillées, se trouve une instance centrale administrative supérieure, toujours plus étendue.

L'instance supérieure judiciaire va ici aussi loin que la coopération des juges de paix. En tous cas, la loi présente des cas nombreux où les juges de paix agissent par « orders » et « convictions », dont ensuite le cours d'instance passe aux « quarter sessions » (§ 135; 20 et 21 Vict., c. 38). Mais à côté se trouvent les décisions administratives du « local board » étendues d'une manière peu commune. Dans les cas où la loi donne une juridiction civile sommaire pour fixer les indemnités et les frais, il faut la coopération de *deux* juges de paix; il en est de même pour la procédure repressive sommaire. Il y faut appliquer une procédure analogue à celle de la loi sur la procédure en matière de police, 1848 (§§ 129-132). Un droit de poursuite répressive inconditionné n'est accordé qu'à la personne lésée, au « board of health », aux marguilliers et inspecteurs des pauvres; un « common informer » doit recevoir l'assentiment écrit de l'« attorney general ». — Lorsque la loi prescrit une procédure arbitrale pour établir le dommage, les parties peuvent

nommer de commun accord un « arbitrator »; éventuellement chaque partie en nomme un, et les « arbitrators » eux-mêmes nomment un arbitre président par écrit, signé et scellé. Négligent-ils de le faire après en avoir été sommés, la nomination de l'« umpire » passe aux « quarter sessions » (§§ 123-128). Le droit de la « quarter session » sur toutes les réclamations relatives à la taxation des impôts est complétement maintenu (§§ 135-137), en excluant cependant le *certiorari*.

L'instance administrative supérieure est au contraire favorisée de manière à pénétrer et à dominer toute l'instance de l'administration courante. Comme pour l'administration des pauvres on retrouve ici :

1. *Un pouvoir législatif délégué au ministre.* Il est exercé au nom et par les ordres du cabinet ou conseil d'État, qui, dans la constitution actuelle, ne sont cependant pas autre chose que les résolutions du ministère, qui sont préparées par l'autorité centrale administrative. Le « general board » forme, par un « inspector », l'enquête préalable pour l'introduction des actes sanitaires dans les diverses localités, et fait rapport à ce sujet au cabinet, dans le cas où il y a introduction définitive par l' « order in council ». Dans les autres cas l'autorité centrale rédige seulement un « provisional order », qui ne devient efficace que par l'adoption par le parlement (§§ 8-10). On agit de la même façon en cas de modifications ultérieures des « orders » et « provisional orders » (§ 141). Il est prescrit, en outre, de publier les « orders » dans le journal officiel et de présenter les rapports des inspecteurs au parlement (§ 142). — Tous les *règlements* et les ordres de service des « local boards » (§ 115) doivent être confirmés par un « principal secretary of state », ministre de l'intérieur, naturellement avec avis favorable de l'autorité centrale.

2. Une *instance de contrôle et d'inspection* est exercée par l'autorité centrale « general board », en ce qu'elle donne son consentement par écrit à toutes les engagères des « district rates » (§ 119), à la démission des employés institués par l'autorité locale, spécialement du « surveyor » (§ 37), et à la nomi-

nation ainsi qu'à la démission du médecin local (§ 40), dont les attributions et le traitement sont aussi réglées par l'autorité centrale. Les consentements aux prêts et aux mises en gage sont spécialement employés, afin d'y rattacher les conditions les plus diverses pour l'érection de constructions et d'institutions. Pareillement l'assentiment de l'autorité centrale amène, par la démission des employés ayant les plus forts traitements, par l'autorité centrale, une plus grande dépendance de ces employés de cette autorité que de l'autorité locale. En examinant les rapports de fait sur pied de la loi, les « superintendent inspectors » ont, comme commissaires gouvernementaux, le pouvoir d'entendre sous serment, d'inspecter les plans, cartes, rôles d'impôts et autres documents analogues (§ 121). Il s'y ajoute la pénalité de 5 liv. contre tous ceux qui empêchent un inspecteur ou un employé d'exécuter la loi (§ 148).

3. *Le « general board » possède aussi le pouvoir matériel de décréter et de décider*, pour autant que les *local boards* le possèdent. Dans les cas où la loi prescrit le recouvrement sommaire des frais pour une procédure du « board », on déclare une dépense de cette nature « private improvement », la personne lésée a le droit, dans les sept jours après la notification de la décision, de faire un *recours à l'autorité centrale* en forme de mémoire « memorial », en indiquant complétement les motifs de plainte. L'autorité centrale décide sur ce en dernier ressort par un « order » (§ 120).

Enfin, le point important de la révision des comptes est organisé à l'exemple de l'autorité centrale pour l'assistance des pauvres. Une révision des comptes a lieu chaque année au moins une fois et a lieu dans les districts nouvellement formés par le « district auditor » de l'administration des pauvres, après notification officielle préalable, du délai de révision et l'exposition publique des documents. Les frais de l' « audit » sont couverts par le « general district rate » (§ 122). Les décisions de l' « auditor » sont en dernier ressort.

La responsabilité personnelle de l'employé est expressément limitée, en ce qu'ils doivent être complétement irresponsables

de tous les actes posés « bona fide » pour l'exécution de la loi (§ 140). Là aussi où une plainte en recours pour abus de pouvoir est admise, on applique en faveur de l'accusé les principes favorables analogues à ceux suivis pour les juges de paix (§ 139).

Le *general board of health* ainsi établi, dans lequel est le centre de cette administration, consista, lors de la première installation pendant six années dans le « first commissioner of the woods and forests » comme président, dans un membre soldé et plusieurs membres « ex officio », un secrétaire et le personnel de bureau nécessaire. L'autorité est autorisée à nommer le nombre requis de « superintendent inspectors » rémunérés, qui étaient regardés, dès l'institution originelle, comme les principaux fonctionnaires. — En cas de renouvellement du « general board » on établit un président particulier comme chef actif; et avec lui les secrétaires d'État, le président et le vice-président du ministère du commerce comme membres « ex officio », 17 et 18 Vict., c. 95. Lors de la tentative de renouvellement, en 1858, l'autorité centrale dans sa forme antérieure disparut. Par 21 et 22 Vict., c. 97, (continué par 24 et 25 Vict., c. 3), son abrogation fit passer la direction supérieure des affaires du « public health act » y compris les pouvoirs spéciaux, résultant des « nuisances removal act », 1855 (§ 113), au « privy council ». L'étendue de l'instance administrative centrale est demeurée sans limitations.

Cette instance administrative supérieure du « public health act » avait, comme la loi et son exécution, suscité dès l'abord des contradictions. Déjà les délibérations du « public health act » au parlement rencontrèrent une opposition si vivace que le bill fut, à cause d'amendements toujours renouvelés, réimprimé huit fois. Les prolongations successives par 17 et 18 Vict., c. 95; 18 et 19 Vict., c. 115; 19 et 20 Vict., c. 85 ne passèrent pas non plus sans résistance (1).

(1) C'était surtout l'ingérence fréquente de la police sanitaire et des bâtisses dans la propriété privée qui amena la contradiction énergique des classes propriétaires. (Voyez Gneist, *Droit administratif anglais*, § 113, note.)

§ 3

SYSTÈME RIGOUREUX DE POLICE DES NUISANCES

(*Removal and diseases prevention acts* 1840, 1849, 1855.)

Le système très minutieux, étendu et précieux du « public health Act » était conçu par de bons motifs, pour ces villes seulement et ces districts populeux dans lesquels la longue inobservation de la police sanitaire et des constructions avait amené une situation si grave, que seule une forte ingérence administrative pouvait amener une prompte solution. Les 200 localités environ, dans lesquelles ils furent introduits, comptent en moyenne plus de 10,000 habitants. Pour toutes les autres localités on a cru pouvoir réussir sans moyens aussi radicaux. La législation se rattacha à deux idées traditionnelles excellentes et usuelles : d'une part le devoir des inspecteurs

Puis la tendance du *general board* de tout attirer immédiatement à lui ensuite de ses pouvoirs administratifs. Ainsi le consentement à l'admission des prêts fut rendu dépendant de la condition que l'exécution des bâtiments aurait lieu d'après « les plans acceptés par l'autorité centrale » et sous « le contrôle de l'inspecteur de l'État. » Pareillement le consentement à la mise en gage et tous les autres droits de confirmation étaient employés pour amener une ingérence permanente et une inspection par les commissaires de l'autorité centrale. « Chaque pas vers le système d'administration bureaucratique tend, comme les pas cauteleux de la diplomatie russe, à assurer son extension future. C'est la glorification de la doctrine paresseuse, égoïste et despotique de la contrainte par en haut au lieu de la doctrine éclairée, patriotique et seule philanthropique de l'élévation et de la responsabilité morale et sociale. Le *board of health* est exclusivement un corps de fonctionnaires payé par l'État et intéressé au maintien de ses fonctions. C'est pourquoi ils sont d'une incessante activité à découvrir de nouveaux cas et de nouveaux besoins (*getting up cases*), dont l'observateur superficiel puisse conclure combien est grand le besoin d'une puissante agence (*powerful agency*, d'après leur propre manière de parler), comme ce *board of health*. » T. Smith, *Parish*, pag. 401. Avant tout c'était le zèle inconsidéré d'un haut fonctionnaire qui a dépopularisé l'institution. Imbu d'un zèle bienveillant pour les intérêts de la police sanitaire, le *general board*

des routes de tenir asséchés et en état de propreté les chemins et les sentiers; d'autre part, le principe du droit commun de punir les vexations causées à un voisin par des établissements répandant de mauvaises odeurs ou nuisibles à la santé, comme étant « public nuisances. » On se borna à rendre plus efficaces ces deux principes.

Plus de force donnée à la poursuite répressive, en cas de nécessité 1° par des « committees » communaux et avec l'assistance d'employés médicaux et autres; 2° par les clauses répressives, *sommaires* pour les nuisances les plus importantes; 3° par le droit des juges de paix de faire démolir par mesure de répression; en ce cas on devait aussi veiller à pouvoir couvrir certains frais par des impôts communaux complémentaires. C'est ainsi que, d'après beaucoup de précédents, l'ancien système constitutionnel du « self-government » se maintint sur ce domaine, et dans ce sens on créa presqu'en même temps que le « public health act », grâce aux nuisances « removal and diseases prevention act 1848 », 11 et 12 Vict., c. 123,

était sans connaissance et sans expérience des rapports légaux et communaux qui avaient précédé avec des octrois si précieux et en partie trop peu suffisamment estimés, c'est pourquoi en 1858 le *general board of health* dut disparaître. La modification a modéré en tout cas l'exclusivisme de police médicale de l'autorité; mais le caractère administratif de l'autorité centrale a été conservé. Un bureau accessoire plus subordonné a remplacé maintenant en fait feu le *board of health*, qui est désigné comme *local government office* (*late board of health*) dans les états annuels. En fait on n'acquiert de cette façon qu'une autre répartition des affaires entre les ministres et un changement partiel des personnes.

Des observations générales sur la situation médicale se trouvent dans le *Droit administratif*, Gneist, t. I, § 114. Il s'y ajoute maintenant encore la loi 21 et 22 Vict., c. 90, sur le règlement de la capacité des médecins praticiens et des chirurgiens, et les lois à exposer au § 3 qui suit sur les précautions contre le développement des maladies contagieuses. Par l'attribution de certaines circonstances médicales au *privy council*, on a en vue maintenant la création d'une sorte de ministère de l'enseignement et de la médecine, qui, chaque année, donnerait aussi des rapports généraux sur la situation sanitaire du pays, par exemple le *Report of medical officers of the privy council*, 23 et 24 Vict., *Parl. Pap.*, 1860, n° 2736. *Third Report of medical officers of the privy council*, 24 et 25 Vict., *Parl. Pap.*, 1861, n° 161.

un système répressif appliquable à tout le pays; ce système fut quelque peu étendu l'année suivante par 12 et 13 Vict., c. III (1).

1. L'article capital est le suivant : sur *dénonciation écrite* de deux « householders » domiciliés, sur l'état malpropre et *nuisible à la santé* d'une habitation ou d'un autre édifice, ou lorsqu'il existe un canal de décharge infect, dangereux pour la santé, des lieux, fosses d'aisances, fosses à purin, une étable à porcs ou d'autres accumulations de fumier et de saleté, l'*autorité locale* (conseil communal, « commissioners » pour le pavage, le nettoyage des rues, l'éclairage, ou d'autres autorités analogues ou les « guardians of the poor ») peuvent organiser une *enquête* par mandataires spéciaux, ou par une commission composée spécialement d'au moins douze mem-

(1) La forme un peu incohérente de cette législation est née de la tentative de développer en même temps pour tout le pays les éléments les plus indispensables d'une police sanitaire, et aussi pour ces localités, qui ne sont ni portées ni adaptées aux institutions du *public health act* appropriées aux grandes villes et au système bureaucratique. Elle tente une restauration partielle par la création coûteuse de *local boards*. Les tentatives incessantes de l'avocat Toulmin Smith (voir son *Parish*, 2e édit., 1857, pag. 256-260, 340 et suiv., et l'indication dressée par lui pour aider les communes à se tirer elles-mêmes d'affaire sur ce domaine : *Practical Proceedings for the removal of nuisances*, etc.) ont de grands avantages pour amener cette meilleure direction de la législation parlementaire. M. Smith s'efforce d'établir qu'à l'ombre de ces lois toutes les institutions tutélaires et bureaucratiques de la nouvelle police sanitaire sont superflues. Le simple système des plaintes populaires est assurément insuffisant pour l'état d'abandon des grandes villes; les classes pauvres, dans leur état actuel, sont trop indolentes et ignorantes, les juges de paix, dans leur position actuelle où l'administration de la police est séparée de l'assistance des pauvres, etc., ne sont pas tout à fait propres à décider convenablement de ces affaires. Il faut, au contraire, d'abord une fraction des institutions de l'ancien et du nouveau *self government*, une participation des juges de paix à l'administration communale *courante*, même hors de la sphère de l'activité purement judiciaire, et surtout la *coopération traditionnelle* des intelligences supérieures des classes élevées avec l'expérience économique des classes moyennes, l'usage des connaissances locales pour rétablir sur ce domaine une vie communale vivante ainsi que cela a souvent réussi dans les circonstances heureuses pour les organisations municipales allemandes.

bres, « nuisance removal committee, » à laquelle appartiennent comme membres « ex officio » les inspecteurs des routes. L'autorité peut, après dénonciation écrite, vingt-quatre heures auparavant (ou en cas de nécessité même sans celle ci), entrer en personne ou par ses serviteurs ou agents, avec ou sans assistance d'un médecin ou d'une autre personne, sur ces terres, et les examiner au point de vue de cette dénonciation en tenant compte de tout ce qu'il faut dans ce but. Lorsque après un pareil examen, ou sur une attestation écrite de deux médecins légalement qualifiés, une nuisance de l'espèce désignée plus haut se rencontre réellement, l'autorité locale doit former *une plainte devant un juge de paix* et, en conséquence d'après la formule légale, on doit citer le propriétaire ou l'occupier *devant deux juges de paix* afin d'y répondre. Si l'on convainct les juges du fondement des motifs de la plainte, ils doivent opérer par *ordre écrit* sous leur seing et leur sceau d'après la formule prescrite, le nettoyage et le blanchissage de l'édifice et l'enlèvement des autres nuisances indiquées. La formule d'un pareil « order of removal of nuisances » est la suivante (formule *C*) :

« Après que le... 1848, plainte a été formée devant moi J. P., par les inspecteurs des pauvres et de la commune de N., que dans cette commune la terre sise, rue... n°... est dans un état tellement sale et nuisible à la santé qu'elle forme nuisance... et après que le locataire dudit bâtiment a comparu aujourd'hui devant nous J. P. et J. K., deux juges de paix royaux, afin de répondre au contenu de ladite plainte...; et après qu'il a été prouvé aujourd'hui à notre satisfaction que... (comme dessus) nous ordonnons par la présente, en conformité de la loi, que ledit locataire soit obligé, dans les vingt-quatre heures de la réception de la présente, de procéder au nettoyage, etc.; et au cas où il n'ait pas satisfait à cet ordre, nous autorisons par la présente lesdits inspecteurs des pauvres, etc... à rentrer sur ladite terre et à entreprendre tout ce qui est nécessaire pour l'exécution de cet ordre. » Donné, etc.

En cas de désobéissance, il y a une amende de 10 sh. par par jour pour le maintien de la nuisance, et l'autorité locale

est autorisée à entrer en personne ou par ses agents sur ladite terre afin d'entreprendre elle-même le nettoyage et l'enlèvement ordonnés. Les frais en sont sommairement établis par deux juges de paix, après audition de l'inculpé, et recouvrés par exécution. Les juges de paix possèdent à cet égard un droit de réduction pour cause d'indigence ou de circonstances spéciales. Les frais qui ne sont pas couverts par cette voie sont imputés, par ordre écrit de deux juges de paix, sur la caisse locale des pauvres (1). Cette clause capitale de la loi ne s'étend cependant pas aux localités dans lesquels l'acte sanitaire de 1848 est introduit en tout ou pour partie.

2. L'autorisation déjà comprise dans la loi sur les routes, pour les fonctionnaires créés par cette loi, de nettoyer et d'ouvrir tous les canaux de décharge, canaux, etc. longeant la route, en cas où le propriétaire le négligerait, est élevé à la hauteur d'un devoir.

3. Mais celui qui laisse découler d'un bâtiment inhabité avant la publication de la loi, ou des latrines nouvellement érigées, les ordures et autres matières d'égouts dans un étang ouvert, un puits perdu, etc., doit être coupable d'un « misdemeanor » et peut être puni d'une amende s'élevant jusqu'à 5 liv. par jour pour le restant de la durée du délit.

4. Chaque construction nouvelle et chaque ouverture d'*hôpi-*

(1) Le système des *orders of removal of nuisances* des juges de paix (résolution de police avec procédure orale contradictoire et instance judiciaire) forme le centre de la loi. Cette procédure s'intente d'abord contre l'*occupier* de la terre formant *nuisance*. En cas que le locataire se refuse à faire les arrangements nécessaires, le propriétaire peut le faire citer devant un juge de paix et alors sur l'audition des motifs de refus (formule *D*) *le propriétaire* peut être autorisé à entrer sur la pièce de terre et à faire le nécessaire.

D'après 12 et 13 Vict., c. 111, § 6, les *guardians*, *overseers* ou autres employés de l'administration des pauvres peuvent aussi agir sur l'attestation d'un médecin ou d'un employé de l'assistance, de la même manière que d'après la première loi sur la dénonciation écrite de deux habitants domiciliés. — Si les frais à couvrir par la caisse des pauvres ne dépassent pas 10 sch., il ne faut plus d'ordre de paiement spécial des juges de paix à l'administration des pauvres (§ 7).

tal pour les maladies contagieuses, doit d'abord être déclarée à l'autorité centrale et admise par écrit par celle-ci.

5. *Le ministère*, ou trois de ses membres, parmi eux le lord président ou un secrétaire d'État, sont autorisés de temps en temps, selon les besoins, à publier certaines prescriptions pour *empêcher le développement de maladies épidémiques, endémiques, ou d'un caractère contagieux*. Sur ce, l'autorité sanitaire doit publier les ordres et règlements nécessaires pour l'exécution, les modifier, le cas échéant les suspendre, avec le pouvoir d'ordonner de nettoyer extraordinairement les rues, places, maisons, églises, bâtiments et lieux de réunion, contre les inspecteurs des routes et les employés communaux, les propriétaires, locataires et fermiers, d'ordonner l'observance des mesures que réclame le temps pour les inhumations, et les autres mesures administratives que prescrivent les circonstances (1).

6. L'inspectorat des pauvres est autorisé à astreindre tous les *employés de l'assistance des pauvres* à entreprendre des enquêtes, à surveiller et à faire rapport sur les avis et règlements de l'*autorité sanitaire*, « tout comme si ces affaires formaient une partie de l'assistance légale des pauvres ». Les frais pour l'exécution et pour les employés rémunérés, nécessaires à cet effet, sont pris sur la taxe des pauvres et sur les fonds ordinaires de l'assistance des pauvres, par ordre de deux juges

(1) Les *orders in council* pour publier des règlements sanitaires, qui sont d'ailleurs soumis à des formes fixées et restreintes dans des limites étroitement déterminées, sont rattachés, dans la nouvelle organisation d'une partie du *privy council*, à un ministère de l'enseignement de l'hygiène publique. Les pouvoirs si étendus du *privy council* forment de nouveau un groupe spécial de lois auxquelles appartient le stat. 11 et 12 Vict., c. 105, relatif à la prohibition d'importation du bétail en temps de maladies épidémiques du bétail; le stat. 18 et 19 Vict., c. 116, contient des pouvoirs plus étendus pour la publication d'ordres, à l'effet d'empêcher la propagation de maladies contagieuses; le stat. 21 et 22 Vict., c. 97, est encore plus large. L'origine de cette législation est déjà le stat. transitoire 9 et 10 Vict., c. 96. Tous les *orders* du *privy council* et de l'autorité sanitaire, pour l'exécution de la loi, doivent être présentés au Parlement et publiés dans le journal officiel.

de paix. Dans l'exécution de ce principe, la vaccination spécialement fut propagée, par 16 et 17 Vict., c. 100; 21 et 22 Vict., c. 97, avec l'assistance des employés de l'administration des pauvres et des registres de l'état civil.

7. Par 12 et 13 Vict., c. 111, §§ 9-12, l'autorité sanitaire est autorisée à faire examiner, par un inspecteur ou autrement, la situation des *cimetières* dans toutes les localités qui ne sont pas soumises au « public-health act »; à pourvoir, par ordre écrit, aux mesures de police sanitaires nécessaires, les marguilliers et autres administrateurs du cimetière, publier des instructions nécessaires à cet effet et à couvrir les frais au moyen de la taxe des pauvres (1).

8. Empêcher une personne, d'une manière préméditée, d'exécuter cette loi, ou *un avis d'enfreindre avec préméditation l'assistance sanitaire* relatif à son exécution, sont des actes punis d'une amende de 5 liv. Les peines comminées par la loi peuvent être prononcées par deux juges de paix, et peuvent à l'occasion être transformées en emprisonnement de 14 jours. D'après 12 et 13 Vict., c. 111, § 3, le secrétaire de l'autorité sanitaire peut aussi, sur l'avis de cette autorité, poursuivre répressivement toutes les infractions ou omissions préméditées, contre un avertissement ou un règlement de ce corps pris en exécution de la loi. Pareillement, les autorités de l'administration des pauvres et les « boards » formés par actes locaux pour le nettoyage des rues, etc., sont autorisés à effectuer les mêmes poursuites (§ 4).

Les deux « nuisances removal acts », tels qu'ils se complé-

(1) La clause sur les cimetières ne devait s'appliquer primitivement que jusqu'à la fin de la plus prochaine session parlementaire. Les marguilliers sont aussi autorisés, en cas d'insalubrité du cimetière, à former des contrats pour en employer un autre, et ce aux frais de la taxe des pauvres. L'autorité sanitaire peut, sur une enquête et un rapport de l'inspecteur, ordonner aussi la clôture d'un cimetière et ordonner la création d'un nouveau, ou l'union, ou d'autres arrangements avec une autre commune ou société. Il s'y rattache des lois spéciales déjà citées au n° VII du § 1 de ce chapitre.

tent dans les clauses citées jusqu'ici, furent ensuite codifiés dans le « nuisances removal and diseases prevention act, 1859 », 18 et 19 Vict., c. 121 (1). Les « nuisances » sont

(1) La codification du *nuisances removal act*, en 1855, abroge d'abord les *nuisances removal acts* de 1848 et 1849 pour l'Angleterre et forme dans sa partie dispositive trois grandes sections : 1re partie, *de la constitution des autorités locales, des moyens pécuniaires pour subvenir à l'objet de la loi, de la notion des « nuisonces », du pouvoir officiel d'entrer dans des propriétés privées et du pouvoir officiel d'enquête, « power of entry »* (art. 3 à 11). L'autorité locale pour l'exécution de la loi là où il n'existe pas de conseil communal, pas d'autorité sanitaire, ni d'autre autorité communale constituée, les *guardians of the poor* forment ce corps avec les inspecteurs des routes de la commune. L'autorité locale a le pouvoir de nommer des comités administratifs. Les frais de l'exécution sont couverts : 1° là où subsiste un *board of health*, au moyen du *general district rate ;* 2° là où il y a un conseil municipal, par le *borough rate;* 3° là où il y a un *improvement act*, par l'*improvement rate ;* 4° à Londres, par le *severs rate* de la *commission of sewers;* 5° là où il y a un *highway board* pour l'administration des routes ou un *nuisances removal committee* déjà formé, par le *highway rate;* 6° là où il y a un *board of inspectors* soumis au *lighting and watching act*, par le *lighting and watching rate;* 7° là où manque toute institution préalable, par le *poor rate* sur le système duquel reposent dans leur essence les impôts précités. — L'article 8 formule ensuite la notion des *nuisances* contraires à la police sanitaire, en réservant au défendeur d'établir la preuve contraire devant le juge de paix, que la vexation du voisin n'est que le résultat de son métier, qu'elle ne dure pas plus longtemps que celui-ci et que toutes les mesures de précaution dictées par l'expérience sont observées afin d'empêcher et d'adoucir autant que possible les ennuis pour le voisin. Art. 9, pouvoir d'établir et de rémunérer le *sanitary inspector.* Art 10, de la dénonciation des *nuisances.* Art. 11, du *power of entry* avec formule précise du pouvoir des agents. — 2e partie, *traitant de l'enlèvement des « nuisances »* (art. 12 à 30); spécialement des principes d'après lesquels les ordres des juges de paix sont publiés pour enlever les *nuisances* actuelles et futures, ainsi donc d'après notre langage sur la publication de résolutions de police dans cette sphère. La 3e partie, *procédure* (art. 31 à 46), traite des citations et de la répression. On réserve un appel aux *quarter sessions* sans *certiorari.* (Le nombre des cas de répression sous les *public health* et *nuisances acts* était en 1860 de 4,376.) Restent réservés à côté des procédures sommaires de la loi les *common law remedies*, c'est à dire les anciennes plaintes pour *nuisances* d'après le droit commun. La loi contient en appendice les formules suivantes : A. Ordre des juges de paix pour l'admission de l'employé de l'autorité locale à faire une enquête ; *B.-C.* Formules pour *notice of nuisance ; D.* Formule de citation ; *E.-F. Orders of Removal ; G. Orders to permet execution of works by owners ; H.-I.-K.* Formules d'exécution. La formule du journal à tenir par le président de l'autorité

formulées d'une manière encore plus minutieuse, et les autorités locales dénoncent en conséquence beaucoup de métiers et de fabrications nuisibles pour la santé, les écoulements dangereux pour la santé et les émanations nuisibles et vexatoires pour autrui, aux juges de paix, à fin de répression comme « nuisance ». Au sens de cette législation, il faut désormais indiquer :

1. Chaque édifice dans une situation dangereuse pour la santé.

2. Chaque « pool, ditch, gutter, watercourse, urinal, cesspool, drain, ashpit, so foul as to be a nuisance or injurious to health ».

3. Chaque animal tenu dans ces circonstances.

4. Toute accumulation dans ces circonstances, sauf les objets industriels, et en supposant l'observation des mesures de précaution nécessaires.

La première infraction est punie d'une amende de 5 liv., les récidives du double jusqu'à 200 liv. Pareillement, toute « obstruction » des juges de paix dans l'exécution de la loi, est punie d'une amende sommaire de 5 liv.

La base la plus solide de cette législation se maintient aussi par la position de l'*instance supérieure*. En conservant les fonctions de juge paix, on a aussi conservé l'*instance judiciaire* de l'appel. Tous les *orders* et *convictions* pour lesquels la loi

locale, contient : 1° date de la dénonciation; 2° personne du dénonciateur; 3° nature de la *nuisance*; 4° procédure qui l'a suivie; 5° remarques.

Les *Parl. Pap.*, 1857, n° 36, t. XLI, pag. 225, donnent un *aperçu des diverses localités* où cette loi a été appliquée (spécialement avec l'installation d'un médecin local), soit : 1° par un *local board of health;* 2° par le conseil communal; 3° par *improvement commissioners;* 4° par un *highway board;* 5° par un *nuisances removal committee;* 6° par *inspectors of lighting and watching;* 7° par *guardians*, inspecteurs des pauvres et des routes. Comme complément on a le stat. 23 et 24 Vict., c. 30, destiné à autoriser les paroisses de plus de 500 âmes, à résoudre dans une assemblée des 2/3 de leurs membres un *improvement rate* complémentaire pour *les objets à déterminer* par l'expérience et l'analogie des lois. Une quantité de corrections de détails sont apportées enfin par le stat. 23 et 24 Vict., c. 77.

de la procédure de la police ordinaire, 11 et 12 Vict., c. 43, doit trouver son application, passent en instance régulière aux « quarter sessions » des juges de paix avec absence de « certiorari » dans les cas ordinaires, ainsi que de cassation pour vices de forme, mais avec réserve du « special case » pour le « king's bench ». Sont réservés à côté des procédures sommaires de la loi, les anciennes actions en répression de la « common law » pour cause de « public and private nuisances », avec le cours de l'instance devant les cours royales. Chaque intéressé qui pense avoir une procédure judiciaire ordinaire, peut en donnant une caution exiger la suspension de la procédure sommaire jusqu'à la fin du procès.

A côté de cela se trouve en tout cas le pouvoir du ministère de publier des règlements pour des objets de police sanitaire, ce qui ne peut pas être évité à cause du caractère temporaire et expérimental de beaucoup de semblables mesures. Il ne s'y agit pas au contraire d'un droit de décision matérielle sur des droits privés, ni du développement des lois, ni de révision des comptes, ni d'inspection, ni de nomination, etc., par une autorité centrale.

C'est ainsi que le système de « nuisances removal acts » se trouve opposé, comme mesure constitutionnelle, à la centralisation bureaucratique du « public health act » pour les grandes villes. Entre les deux un avenir prochain devra décider.

§ 4

LE SYSTÈME SANITAIRE ET VOYER DE LA MÉTROPOLE

(*Metropolis local management act*, 1855.)

Le besoin d'une police uniforme pour l'hygiène et les constructions dans l'agglomération métropolitaine a amené la codification des éléments existant à l'état fragmentaire dans des actes locaux et des codifications partielles en une organisation

municipale des plus étendues pour le « sewerage and drainage », le pavage, le nettoyage des rues, l'éclairage et l'embellissement de la métropole. La *loi du 14 août* 1855, 18 et 19 Vict., c. 120, est une application du « public health act » en y comprenant le « nuisances removal act » au sens le plus étendu, et forme maintenant la *quatrième organisation locale de la métropole*, à côté de la constitution de la corporation de la cité, du système de police de la métropole et de l'administration des pauvres de la métropole. Comme il fallait s'y attendre, la direction centralisatrice de la nouvelle organisation communale a de nouveau fait des progrès remarquables. Comme les idées fondamentales, de la loi concordent avec les actes sanitaires, je rapporterai ses divers éléments d'après le même système.

I. *Introduction et étendue de la loi*. La loi rattache, pour la première fois, la masse des Unions communales, en circonscriptions de police de la métropolitaine, en une grande association pour des objets sanitaires et de police des constructions qui doit se centraliser dans le *metropolitan board of works*. L'index *A* qui s'y trouve rattaché contient vingt-trois grandes communes isolées, qui paraissaient déjà contenir en elles les éléments d'un conseil communal de grande ville. L'index *B* contient des paroisses un peu plus petites qui sont réunies en quinze communes collectives, avec un « district board » communal général. Chaque « district board » et chaque conseil communal coordonné élit en règle générale un membre du « metropolitan board »; les six plus grandes paroisses en élisent en outre deux, la « city » trois. On a réservé l'extension par résolution ministérielle aux paroisses voisines d'au moins 750 contribuables.

Le germe des nouvelles institutions, fut en une certaine mesure la « metropolitan commission of sewers » déjà existante qui se transforme alors complétement en « metropolitan board » (1).

(1) L'arrangement de la loi en 20 sections et 250 articles est le suivant :

II. Les *objets de la loi* sont dans un accord essentiel avec ceux du « public health act » : Établissement et administration du système des canaux de décharge, « sewers », dont la propriété, l'administration, la création à nouveau, passe aux « vestries » et aux « district boards », avec le pouvoir de toute autorité locale, de transférer ses pouvoirs au « metropolitan board » ; puis le pavage avec tous les droits et devoirs des « surveyors of highways » ; le nettoyage et l'arrosage des rues ; l'éclairage des rues. Les mêmes autorités sont la « local autho-

1° élection des *vestries* et *auditors* dans les diverses paroisses, §§ 1 à 30 ; 2° réunion de petites paroisses en communes collectives et en *district boards*, §§ 31 à 42 ; 3° formation d'un autorité centrale, *metropolitan board of works*, §§ 43 à 53 ; 4° principes généraux d'administration et employés, §§ 54 à 66 ; 5° devoirs et pouvoirs des *vestries* et *district boards*, §§ 67 à 134 ; 6° devoirs et pouvoirs du *metropolitan board of sewers*, §§ 135 à 144 ; 7° abrogation des *metropolitan commissioners of sewers*, §§ 145 à 157 ; 8° frais à couvrir par les *vestries* et *district boards*, §§ 158 à 169 ; 9° frais du *metropolitan board*, §§ 170 à 179 ; 10° détail des devoirs existants pour pavages, etc., §§ 180 à 182 ; 11° pouvoirs généraux d'accepter des prêts, §§ 183 à 191 ; 12° révision des comptes (*audit*), §§ 192 à 197 ; 13° rapports annuels, §§ 198 à 201 ; 14° statuts et règlements (*bye-Laws*), §§ 202 à 210 ; 15° appels, §§ 211-212 ; 16° pensions pour les employés antérieurs, §§ 213-214 ; 17° clauses diverses, §§ 215 à 234 ; 18° prescriptions spéciales et réservées, §§ 235 à 248 ; 19° pouvoirs d'étendre la loi aux paroisses voisines, § 249 ; 20° interprétation et délai de mise à exécution de la loi, § 250. — Il s'y trouve ajouté les index *A* et *B* des paroisses spécialement désignées ; index *C* des *extra parochial places ; D* index des collecteurs généraux ; *E* une formule de contrats d'engagère.

La commission métropolitaine *of Sewers*, codifiée récemment par 11 et 12 Vict., c. 112 ; 12 et 13 Vict., c. 93 ; 14 et 15 Vict., c. 75 ; 15 et 16 Vict., c. 64 ; 16 et 17 Vict., c. 125 ; 17 et 18 Vict., c. 111, doit passer de la manière prescrite par les §§ 145 à 157 de la loi dans le nouveau *board*. Un relevé des fonds payés par l'autorité antérieure à la nouvelle se trouve aux *Parl. Pap.*, 1858, n° 336. Le mauvais état de la situation sanitaire de la métropole, qui fut l'occasion des grands efforts et de si grandes créations, est connue par un grand nombre de rapports des journaux.

Depuis la loi principale il y a eu des modifications et additions très importantes : 18 et 19 Vict., c. 120 ; 19 et 20 Vict., c. 112 ; 21 et 22 Vict., c. 104 ; 25 et 26 Vict., c. 162, comprenant cette dernière 117 paragraphes. Ces novelles sont maintenant citées comme *metropolis local management amendement acts*, 1856, 1858, 1862. Il se trouve une monographie qui s'y réfère : Toulmin Smith, *The Metropolis Local Management Act*, 1855 ; *with an introduction*, notes, etc. Londres, 1858.

rity » pour l'exécution des « nuisances removal acts », dout tout le contenu sanitaire et relatif à la police des bâtisses est ainsi incorporé à la nouvelle administration de la métrople.

L'autorité ordinaire, à cet égard, est dans les grandes paroisses de l'index *A* le conseil communal (*vestry*); dans les communes collectives *B*, le conseil général, « district board »; le système des canaux de décharge principaux, « main sewer » est remise à l'administration directe du « metropolitan board ».

Comme annexe, parut en même temps la *loi révisée sur les constructions* de la métropole 18 et 19 Vict., c. 122. Elle suit avec quelques extensions les pouvoirs des employés des ordonnances antérieures sur la bâtisse, et se rattache au « metropolitan board of works » comme autorité supérieure (1).

III. Les taxes pour l'exécution de la loi sont levées par les

(1) Les objets sont rangés dans l'ordre suivant.

Propriété et administration des « sewers ». Elles passent aux *vestries* et *district boards* (§§ 67-68) avec pouvoir d'en ériger de nouveaux de temps en temps et de répartir les frais des institutions d'amélioration entre les paroisses et *districts* adjacents (§§ 69-70). Pouvoir de l'autorité locale de nettoyer les *sewers* (§ 72). Nécessité pour les propriétaires de maisons de diriger leurs égouts dans le *common sewer* (§ 75). Aucune maison ne peut être érigée sans égouts de décharge, d'après les prescriptions de l'autorité locale (§ 75). Aucune construction nouvelle ou transformation d'une habitation sans *water closets* convenables, etc., ne peut avoir lieu; les propriétaires de maisons déjà existantes peuvent aussi y être astreints et en cas de besoin les transformations peuvent être opérées à leurs frais par l'autorité locale (§ 81). Inspection des égouts, lieux d'aisances et puits perdus (§ 82) Peines pour constructions mal faites ou modifications aux tuyaux de décharge (§ 83). Établissement de pissoirs et lieux publics, dommages-intérêts aux voisins, frais d'entretien (§ 88). L'autorité locale peut transférer ses pouvoirs, quant au *sewerage*, au *metropolitan board*.

Tous les pouvoirs existants, quant *au pavage des rues*, passent à l'autorité locale (§ 90). Les frais de pavage sont désormais « une dépense pour l'exécution de la loi » (§ 92). Les pouvoirs et les propriétés des *surveyors of highways* existant antérieurement passent aussi à l'autorité locale (§ 96). Elle peut se charger du pavage à nouveau des rues (§ 98), les propriétaires de cours et quartiers (*courts*) peuvent être astreints à conserver le pavage, l'asséchement et l'entretien à peine d'amende (§§ 99-100). Les voûtes et caves sous les rues sont interdites sans l'assentiment de l'autorité locale.

Nettoyage des rues et arrosage (§§ 116 à 118). L'établissement de balayeurs

« vestries » et les « district boards » d'après le mode de la taxe des pauvres, et les terres de culture ne sont imposées que dans la proportion du quart du revenu annuel (1).

IV. *Le personnel des employés pour l'exécution du détail* consiste en employés rémunérés des associations communales, spécialement, un « clerk, treasurer, surveyors, » et les autres employés et serviteurs nécessaires. Pour les « nuisances removal », il y a encore un médecin de district rémunéré, « medical officer of health » et un « inspector of nuisance ». Le

de rues, la suppression pour l'avenir des ouvertures de caves et des empiétements (§ 119).

Éclairage des rues (§ 130). Établissement des lanternes nécessaires, détermination du temps de l'éclairage, production du gaz ou des autres matières. La propriété de tout le matériel appartient à l'autorité locale (§ 131).

La nouvelle *loi des bâtisses* se divise en cinq parties : I. *Regulation and super revision of Buildings*, §§ 6 à 30; *District surveyors*, §§ 31 à 68; II. *Dangerous structures*, §§ 69 à 81; III. *Party structures*, §§ 82 à 96; IV. *Miscellaneous*, §§ 97 à 108; V. Abrogation d'anciennes lois et décisions transitoires, §§ 109 à 114. Il s'y trouve ajouté de nombreux formulaires et des règlements spéciaux des plus embrouillés pour les constructions isolées. Un index des rues, chaussées, routes, passages, à entretenir par les paroisses de la circonscription métropolitaine, avec leur étendue et le relevé des fonds nécessaires à cet effet, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1848, n° 329, t. XLVIII, pag. 401.

(1) Les clauses relatives au décrétement et à la levée des impôts (§§ 158 à 179) sont également basés sur le système de l'assistance des pauvres (§§ 17-18). Les autorités locales ont aussi le droit de recevoir des prêts et de donner des objets en gage en créant un fonds d'amortissement (§ 190). Le compte rendu principal a lieu à la fin de l'année (§ 192). Pour réviser les comptes on nomme à côté des conseillers communaux des *auditors* spéciaux. Sur les rapports des propriétaires et des locataires pour le paiement de l'impôt, voyez §§ 217 à 219.

Les *Parl. Pap*, 1858, n° 336, t. XLVIII, pag. 3, renferment les sommes pour la taxation des diverses paroisses et les divers postes en dépense, spécialement pour les canaux de décharge. Les *Parl. Pap.*, 1858, n° 141, donnent ensuite encore les contributions de la propriété foncière taxée, le rapport de ces additionnels à la taxe des pauvres ordinaire et le montant total des deux (t. XLVIII, pag. 351, 389). Un index du nombre des contribuables dans chaque circonscription communale se trouve aux *Parl. Pap.*, 1862, n° 240. Un rapport spécifié des impôts dans le *General Return* pour 1862, n° 487, pag. 321 à 325 sur les diverses grandes paroisses et *districts*. Il y avait, d'après celui-ci, au *General Rate*, 472,643 liv.; *Lighting Rate*, 97,661 liv.; *Sewers Rate*, 146,815 liv.; *Maindrainage Rate*, 161,016 liv.; d'autres *Special*

« metropolitan board » a le droit illimité d'établissement pour les employés de l'administration centrale, le « district board » pour la commune collective, le « vestry » pour la paroisse; ces deux dernières d'après les mesures de la loi. Chaque autorité locale publie librement des « bye laws » pour l'établissement, les démissions, les devoirs professionnels, la direction et la rémunération de tous ses employés et serviteurs (1).

V. *La constitution des autorités locales délibérantes*, pour les objets de cette loi, est, conformément aux système du « public health act », une *représentation des contribuables pour la formation de conseils communaux*, qui doivent nommer : 1° un « cen-

Rates, 71,067 liv. — Le revenu total de l'année était de 1,161,149 liv. — Les dépenses : pour l'entretien des rues, 238,034 liv.; pour le nettoyage des rues, 62,518 liv.; pour l'arrosage des rues, 39,519 liv.; pour l'éclairage des rues, 168,329 liv.; pour le *sewage* et *drainage works*, 63,048 liv.; paiements au *metropolitan board*, 267,912 liv.; traitement des employés, 48,127 liv.; tantièmes des collecteurs, 13,078 liv.; frais judiciaires, 7,263 liv ; intérêts, 27,072 liv.; prêts consolidés, 46,840 liv.; autres institutions et améliorations, 10,962 liv ; dépenses diverses, 90,012 liv.; dépenses totales, 1,081,741 livres.

(1) Le système des employés rémunérés est traité très simplement dans la loi, les principales affaires étant abandonnées aux *bye laws* des autorités municipales (§§ 62, 132, 183, 202). — § 65, les employés ayant un maniement de fonds doivent donner caution et peuvent, dans la procédure sommaire, être contraints à paraître devant les juges de paix pour rendre compte. — § 66, l'autorité centrale ou locale doit pourvoir à la fourniture d'un local officiel convenable, dans lequel le *clerk* ou un autre employé autorisé doit être présent, chaque jour ouvrable, pour recevoir les plaintes et pourvoir aux affaires courantes du service. — §§ 203-204, pensions des employés des commissions précédentes des *sewers* et des *boards* pour le pavage des rues. Un aperçu sur les traitements des *vestry clerks* dans les diverses paroisses du *metropolitan management act* se trouve aux *Parl. Pap.*, 1857, sect. II, n° 345. Les *Parl. Pap.*, 1858, n° 149, donnent ensuite un aperçu nominal des divers *clerks, surveyors, collectors, health-officers, inspectors of nuisances* et autres employés rémunérés, ainsi que le traitement, les droits, les tantièmes, habitations officielles et autres *requisita*. Un rapport analogue sur le *metropolitan board*, pour l'année 1860, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1861, t. L, pag. 647. Étaient alors établis : 1 *chairman*, 1,500 liv.; 1 jurisconsulte consultant, 800 liv.; 1 ingénieur inspecteur supérieur des bâtisses, 1,200 liv.; 4 inspecteurs des bâtisses, 550 liv.; environ 100 *clerks* et employés subalternes.

tral board ; 2° une série d'employés rémunérés. C'est donc une organisation presque uniquement pour l'exercice d'un droit de patronage, pour lequel on a trouvé opportune pour les rapports particuliers de la capitale l'introduction d'un *droit de vote général et égal*. La loi contient presque officiellement la réalisation des idées chartistes : droit de vote général, élections annuelles, élections primaires, rien qu'élections. Le système de la loi consiste en ce que, dans chaque paroisse on organise d'abord un conseil communal « vestry » ; dans les petites paroisses de l'index B, un « district board » ; enfin par tous les conseils communaux particuliers et généraux, un « metropolitan board », le tout par élection à la majorité avec droit de vote général.

1. *Le conseil communal des paroisses* est formé de 18 à 120 membres, « vestrymen », et il l'est de 18 dans les communes où le nombre des « householders » taxés ne dépasse pas 1,000 ; 24 dans celles où il y a plus de 1,000 contribuables ; 36 pour plus de 2000 ; et ensuite 12 de plus par chaque millier de contribuables, jusqu'au maximum de 120. Le pasteur et les marguilliers de la paroisse sont membres « ex officio ». Les paroisses de plus de 2,000 contribuables sont divisées en « wards » ou districts électoraux, par des commissaires nommés par le ministre de l'intérieur, elles peuvent aussi être modifiées à l'avenir, lorsqu'il y a une modification importante dans la population, constatée par un nouveau recensement (§§ 3-5). Est électeur chaque personne taxée dans la dernière année avant l'élection, et qui a payé tous les impôts communaux « parochial rates, taxes and assessments », non compris les six derniers mois avant le vote. Le vote a lieu par la tentative de nomination écrite ; sur la demande de cinq contribuables a lieu un ballottage écrit à l'exemple du « public health act » (§§ 16-17). A côté des conseils communaux on nomme alors, à l'exemple des organisations municipales, des réviseurs des comptes spéciaux. Pour l'élection de tout conseil communal et des « auditors », chaque électeur *possède une voix sans plus* (§ 17). Les conseillers communaux élus doivent être « occupiers »

d'une maison ou d'une pièce de terre, qui est taxée dans la paroisse pour l'impôt, et possesseur d'une rente foncière, taxée pour le « poor rate » à 40 liv. au moins (§ 6). Un tiers des élus sort annuellement et est remplacé par élection nouvelle. — Les membres élus choisissent entre eux, en l'absence de celui qui, d'après la loi ou la coutume, jouit du droit de les présider, leur « chairman » pour chaque session avec le droit de voix prépondérante en cas de partage (§ 30).

2. *La formation d'un district board* (1) a lieu dans les 56 pa-

(1) La composition des *local boards* donne une triple gradation :

1. Les *conseils communaux* des diverses paroisses se forment par nomination, en cas de nécessité par bulletin de vote, d'après le droit égal de vote de tous les contribuables en observant le cens d'éligibilité. Lorsque dans une paroisse il y a un si petit nombre de propriétaires fonciers ayant le cens de 40 liv. que leur nombre total ne dépasse pas le 1/6 des contribuables, le cens doit être porté à 25 liv. (§ 6). — Les employés dirigeant les élections pour les *wards* des districts électoraux seront nommés par les marguilliers (§ 14). — Lors de l'élection par bulletin de vote (*ballot*), chaque contribuable doit déposer deux bulletins pliés dont l'un doit contenir les noms des membres du conseil à élire, et l'autre celui de l'*auditor* à élire. — Pour pouvoir délibérer, le conseil communal doit être composé, selon le nombre de ses membres, de cinq, sept ou neuf personnes (§ 28). — Un index du nombre des divers électeurs dans les paroisses et les sous-districts, tel qu'il existait à la première élection principale en novembre 1855, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1857, sess. 2, n° 3, t. XLI, pag. 229. Il y avait alors 367,000 électeurs, dont la moitié environ prit part au vote. Dans les élections postérieures, la participation fut fortement réduite.

2. Les *district boards* se forment par élection des conseils communaux des petites paroisses unies en communauté. Le premier mercredi après l'élection, à dix heures du matin, dans le lieu fixé par la loi, le *district board* tient sa première assemblée annuelle et détermine alors de temps en temps les époques des sessions suivantes pour les réunions ordinaires (§ 39). — Sur convocation de cinq membres ou du *clerk of the board* on peut aussi convoquer un *special meeting*, après convocation écrite des membres, au moins quarante-huit heures auparavant, et en donnant les motifs de la délibération (§ 40). — Le *district board* se trouve dans une position quelque peu embarrassée entre les conseils communaux des diverses paroisses et le *metropolitan board*, qui absorbera peu à peu cette instance moyenne.

3. Le *metropolitan board* se forme par l'élection des conseils communaux des grandes paroisses et des *district boards* des communautés, d'après des principes analogues. — Durée du mandat des membres (§ 48). — Élection du *chairman* (§ 49). — Il faut pour délibérer la présence d'au moins neuf mem-

roisses plus petites de l'index *B*, que la loi réunit en 15 communes collectives, et auxquelles elle attribue, d'après le nombre des contribuables, de 27 à 58 membres (§ 31). L'élection a lieu par les conseils communaux de chaque paroisse séparée, parmi les personnes qui ont le cens légal. Le district « board » se choisit pour chaque session un « chairman », président, avec le droit de vote prépondérant en cas de partage (§ 41).

Chaque district « board » est déclaré par la loi, corporation sous le nom de « the board of works for the N. N. district », et chaque conseil communal indépendant dans les paroisses de l'index *A* sous le nom « the vestry of the parish of the county

bres (§ 51). — Toutes les procédures de l'autorité centrale, des *district boards* et *vestries* doivent être rédigées en procès-verbal (§ 60), et tous les régistres doivent être ouverts à l'inspection du public (§ 61). — L'autorité centrale peut aussi placer des parties d'nne paroisse sons l'administration du conseil commnnal d'une paroisse voisine, ou une rue ou une place dans diverses paroisses sous un seul *vestry* (§ 140). — Il règle le nom des rues et le numérotage des maisons (§§ 141-142). — Défense d'élever des constructions hors de l'alignement (§ 143). — Pouvoirs généraux en matière d'*improvements* (§ 144) — Aperçu sur les proportions dont émane cette autorité centrale et centralisatrice se trouvent au rapport des *Parl. Pap.*, 1862, n° 240. Par l'indication : 1. des contribuables dans chaque paroisse et communauté; 2. du nombre des *vestrymen* qui ont pris part à la dernière élection des membres du *metropolitan board*, et ce ainsi qu'il snit :

PAROISSE OU DISTRICT	CONTRIBUABLES	VESTRYMEN
Saint-Marylebone	14,400	109
Sainte-Marie, Lambeth	23,356	78
Saint-Pancras	22,000	75
Saint-George, Hanover	10,300	57
Sainte-Marie, Islington	19,984	97
Saint-Léonard, Shor.	12,149	36
Paddington	8,747	48
Bethnal Green	5,150	42
Sainte-Marie, New	7,654	50
Saint-James, Westm	3,300	40
Saint-James, Clerk	5,532	55
Saint-Luke, Chelsea	5,288	26
Saint-George, Southw	3,000	27
Bermondsey	3,205	21
A REPORTER.	144,565	761

of N. » Ils jouissent en cette qualité du droit de succession perpétuelle, du droit de sceau communal, et de celui d'acquérir des propriétés foncières, sans avoir besoin d'une concession spéciale à titre d'acquisition de mainmorte (§ 42).

3. Le *metropolitan board of works*, autorité centrale de 46 membres, qui doit émaner par l'élection des prédits conseils « vestry » et « district boards », a été incorporé sous ce nom et est composé de 3 membres pour la cité de Londres, de 2 membres pour les 6 plus grands « parishes » et « district boards » (§§ 43-45). L'un des buts favoris de la loi était de transférer les canaux principaux « main sewers », qui sont

PAROISSE OU DISTRICT	CONTRIBUABLES	VESTRYMEN
REPORT . . .	144,565	761
Saint-George, in the East.	2,590	35
Saint-Martin in the Fields.	2,232	21
Mile End	7,180	60
Woolwich	2,401	21
Saint-John, Hamp	2,085	17
Witechapel Distr.	4,178	24
Westminster Distr.	?	29
Greenwich Distr.	5,903	17
Saint-Giles Distr.	3,600	14
Holborn Distr.	3,872	?
Fulham Distr.	5,709	20
Limehouse Dist	?	33
Poplar Distr	4,605	23
Saint-Saviour Distr.	4,648	34
Saint-Olave Distr.	2,704	61
TOTAL. . . .	210,134	1,251

Il manque, d'après cela, des données pour huit grandes communes et communautés, en particulier pour la cité de Londres. Il apparaît par ces chiffres quel sens et quel intérêt peut avoir pour 210,134 contribuables une constitution communale qui, par 1,251 *vestrymen* comme électeurs, doit choisir une corporation de 46 conseillers communaux dans le but de nommer 7 conseillers des bâtisses et autres employés, et à former un comité d'appel pour toutes les affaires de la police des rues et des bâtisses ! Il est évident qu'il ne s'agit plus ici de connaissance du voisinage et de coutumes communes de l'activité personnelle dans la vie communale, mais d'une société par actions des contribuables qui élisent un conseil d'administration et une direction.

indiqués dans la loi par le relevé *D*, à l'administration centrale. Celle-ci a en outre le pouvoir de décider que d'autres canaux subsistants déjà ont cette qualité, et peuvent en créer de nouveaux (§§ 135 à 137). L'autorité centrale peut ensuite, par ses « orders », contrôler les « vestries » et « district boards » lors de l'établissement d'égouts, et a encore quelques autres attributions générales, relatives à la dénomination des rues, et à l'entreprise d'autres améliorations dans les villes (improvements). Le « metropolitan board » (tout comme le « district board ») peut aussi nommer d'après son appréciation des « committees » administratifs pour pourvoir à des points spéciaux, sous réserve de la confirmation de tous les actes du « committee » par le « general board » et le pouvoir de les modifier à chaque session (§ 58).

VI. *L'instance supérieure pour cette administration générale* (1) se divise de nouveau en judiciaire et en administrative.

(1) L'instance supérieure de la police des rues et des bâtisses de la métropole est organisée dans des buts administratifs d'une manière tout à fait neuve, comme corps *élu*, en contradiction ouverte avec tous les principes du *self government*. Toute la constitution de la *metropolis management* a évidemment échangé le caractère d'une constitution communale pour celui d'une société par actions, sans aucun élément solide d'une administration permanente. Précisément cette partie de la vie communale a en tous cas un caractère plus économique que les autres, et à côté de l'organisation par métiers de la cité, du système préfectoral de la *metropolitan police*, du droit de vote par classes de l'administration des pauvres. On croyait pouvoir accorder aux notions favorites de la population des grandes villes et de l'opinion publique « une petite sphère d'activité, afin que les nouveaux sacrifices financiers des nouvelles et chères institutions fussent supportées avec plus de bon vouloir. » Le premier résultat perceptible est une forte inclination à la centralisation et à l'arbitraire administratif dans cette administration. Inutile de remarquer l'absence de l'intelligence et de l'esprit public. Quelque grande aussi que puisse être la tentative de ramener l'administration des rues de la métropole au système d'une société de chemins de fer, la différence des deux choses n'en perce pas moins, puisqu'il s'agit ici de l'application de contributions forcées et d'accomplissement de devoirs *publics*, et elle se manifeste chaque année davantage. L'autorité élue, qui doit exercer des fonctions si importantes, n'a pas : 1° la connaissance pratique des affaires qui doivent être administrées de cette manière ; 2° l'impartialité nécessaire dont était dotée

1. *L'instance supérieure judiciaire* est formée par les « quarter sessions » des juges de paix pour les réclamations en matière d'impôts, pour les amendes de police prononcées par un juge de paix, d'après la loi et les autres pénalités de ce genre (§ 231), ainsi que pour les dommages-intérêts prononcés en ce cas (§ 228). En général les discussions sur les dommages-intérêts, sur les frais ou sur les constructions réparatrices à ériger, peuvent être jugées par l'ordre de deux juges de paix, après audition sommaire. Le *certiorari* ordinaire est enlevé, par 25 et 26 Vict., c. 102, § 38, mais l'instance supérieure des cours royales est de nouveau rétablie au moyen d'un *certiorari* contre les décisions des « auditors » en matière de révision des comptes.

2. *L'instance supérieure administrative est dans ce cas organisée d'une manière différente,* parce que l'on a redouté d'introduire le système des fonctions centrales et des inspecteurs de l'État dans les grandes affaires de la métropole. On a donc fait une tentative nouvelle de créer une autorité supérieure, par *l'élection de la commune elle-même*. L'instance ordinaire d'appel contre les « orders and acts » des « vestries » et « dis-

la justice de paix, relativement aux nombreuses décisions réagissant sur les droits privés qu'elle doit formuler. Le tout est un monstrueux appareil pour le patronage d'une petite quantité d'employés qui pourraient au moins aussi bien être établis par l'autorité centrale. On en serait difficilement arrivé à cet état de choses si l'intention n'avait pas été de centraliser pour certains objets les paroisses isolées jusqu'ici, ainsi que d'acquérir des ressources abondantes pour les grandes constructions d'égouts collecteurs que l'on avait en vue. Ces deux fins sont en tous cas acquises. On voit que les autorités électives qui émanent par une double et une triple distillation du droit de vote général, ne concèdent pas seulement de riches, mais même de prodigues subsides. On voit en outre que des corps électifs, qui sont placés au dessus d'autres plus petits corps électifs, se regardant comme l'autorité suprême en toutes choses, s'attirent toute l'administration des diverses paroisses d'une manière toujours plus radicale et absorbent ainsi l'indépendance des communes locales dans une mesure qui n'est pas moindre que les employés du système bureaucratique. Il ne s'agit plus ici de véritable vie communale ni du vrai *self-government*.

trict boards » dans les affaires de bâtisses, est le *metropolitan board*, qui doit former un comité spécial pour l'appel (§§ 111, 112). Il règle les formes de l'appel et ses comités et publie en outre des règlements pour assurer l'exécution des lois.

L'autorité du ministère est sous ce rapport réduite à une très faible proportion. Le ministre de l'intérieur doit donner son assentiment à tous les actes d'expropriation du « metropolitan board » (§ 152) et à certaines modifications de l'organisation spécialement désignées. Un « order in council » (résolution du ministère) peut, sur la proposition des autorités communales, modifier des actes locaux, qui sont en conflit avec cette loi (§ 248), ainsi qu'autoriser l'extension de la loi à des paroisses voisines (§ 249).

Le système *des bye laws* est réglé (§ 220) de manière à ce que chaque autorité communale rédige elle-même ses règlements pour la conduite de ses affaires, la procédure à ses assemblées et les comités qu'elle élit, ainsi que pour la nomination et la démission de ses employés, serviteurs, ainsi que pour fixer leurs devoirs et leur rémunération. Le « metropolitan board » rédige des « bye-laws » pour les plans, niveaux, largeur, matériaux des pavages et des chaussées, pour la création de nouvelles rues et chemins; les plans d'élévation et de nivellement pour la construction, la réparation et le nettoyage des égouts, gouttières et autres communications des canaux de décharge; pour la vidange, le nettoyage, la clôture et pour faire combler les fosses et puits, ainsi que pour les autres travaux de propreté. Chaque autorité communale peut établir dans les « bye-laws » des amendes jusqu'à 2 liv. et pour la persistance du délit, de 1 liv. par jour, avec réserve pour le juge du droit de modérer la peine.

Un système de rapports est développé dans la loi de manière à ce que chaque « vestry » et chaque « district board » publie un rapport annuel et certains relevés des subsides reçus sur les fonds publics. Les rapports annuels du « metropolitan board » doivent être présentés au parlement (§§ 198-201).

Le résultat de cette instance supérieure, composée par l'élec-

tion a été cependant à peu près le même que celui de l'administration des pauvres, spécialement dans la tendance à l'arbitraire et à la centralisation bureaucratique. Les « districts board » inclinent à attirer à eux les affaires des « vestries », le « metropolitan board » attire toujours davantage à lui les affaires des « boards » locaux. Cette direction perdure aussi dans les amendements de la législation, par exemple, dans l'« amendment act », 1862, § 72, 85, 87, etc.

§ 5

ORGANISATION LOCALE GÉNÉRALE POUR LA POLICE SANITAIRE ET LES BATISSES

Local government Act 1858

Après l'existence pendant dix ans du « public health act » on croyait, malgré les expériences peu favorables, que l'époque était arrivée où une loi devait rendre applicable aux villes et villages, d'une manière un peu plus aisée, ces nouvelles institutions. Ce fut le stat. 21 et 22 Vict., c. 98, en 82 articles, loi pour l'amélioration des actes sanitaires publics et pour la prévoyance ultérieure de l'administration locale des villages et districts populeux. Il faut le considérer comme le développement du « public health act » et comme formant avec celui-ci un seul ensemble à fin d'interprétation ; c'est pourquoi on retrouve aussi encore une fois la même division.

I. *Introduction de la loi* (1) (§§ 12 23). Cette loi peut être introduite : 1° *Dans les villes incorporées* où le « public health act » n'est pas encore appliqué, par résolution du conseil communal prise par les deux tiers des voix présentes; 2° *Dans les*

(1) Sur proposition écrite de vingt contribuables ou propriétaires, le chef de la commune, soit donc : 1° le *mayor* ou 2° le *chairman of commissioners*, ou 3° un marguillier, éventuellement un inspecteur des pauvres, ou éventuellement un commissaire nommé par le ministre, doit convoquer la commune (§ 13), qui décide alors d'après le droit de vote par classe, c'est à



localités soumises à l'administration des « improvement commissioners », qui sont élus en tout ou en partie par les électeurs, par résolution des deux tiers des voix; 3° *Dans toutes les localités* qui ont des limites connues ou déterminées (a known or defined boundary), par résolution des contribuables et propriétaires d'après le droit électoral par classes. L'adoption doit être annoncée par le journal officiel.

II. *Les objets des nouvelles institutions communales* (1) con-

dire le propriétaire et le contribuable dans les degrés de une à six voix d'après la répartition du *public health act* de l'adoption. Pour ce vote voici la formule des bulletins :

	POUR	CONTRE	NOMBRE DE VOIX
Votez-vous pour ou contre l'adoption de cette résolution.	J. S.		Comme propriétaire 6 Comme contribnable 6

Le votant signe de son parafe dans la rubrique pour ou contre. Pour le surplus, les prescriptions de vote du *public health act* sont applicables. En cas d'acceptation, 1/20 des propriétaires ou contribuables, calculé d'après le nombre des individus ou d'après la propriété contribuable, peut en appeler anprès du ministre de l'intérienr en le priant de *ne pas* appliquer cette loi, ou une de ses parties, dans la localité. Sur cela le ministre, après enquête par commissaire, décide par un ordre en dernier ressort (§ 17). Un appel pour prétendue illégalité de vote peut être adressé au même ministre (§ 18). Pareillement dans des localités, qui n'ont pas de limites connues ou déterminées, 1/10 des contribuables peut proposer la délimitation et déférer cette requête par pétition au ministre, qui, après enquête officielle tenue par un commissaire relativement à la situation des choses, établit par ordre une déclaration dans laquelle la loi peut alors être adoptée (§ 16). On critique avec raison à ce sujet le *known or defixed boundary*.

(1) Les objets de la loi et les *powers of local boards* (§§ 29 à 53) sont réduits par la loi elle-même sous les rubriques suivantes : .

1. *Sewerage* (§§ 29 à 31), établissement de canaux de décharge. L'autorité locale doit aussi avoir le pouvoir de citer le *local board* d'une commune voisine devant un juge de paix et de l'obliger à nettoyer les canaux répandant une mauvaise odeur, etc., d'après le *public health act*.

2. *Scavenging and cleansing* (§§ 32 à 34, par l'abrogation de l'acte sani-



cordent avec le « public health act » et le « nuisances removal act » : règlement du système des canaux de décharge; nettoyage des rues et évacuation des ordures des maisons, création nouvelle et amélioration des rues; entretien des « highways », pa-

taire, §§ 55, 56, 53, 72). L'autorité locale peut elle-même se charger de donner en entreprise le nettoyage des rues et leur arrosage; l'enlèvement des immondices; le nettoyage des latrines, des fosses à cendres et à fumier. Lorsque l'autorité ne s'en charge pas elle-même, elle peut y astreindre par *bye-laws* les *occupiers* des terres, ainsi que les obliger à emmener la neige, les balayures, les déchets, etc., et défendre même la garde d'animaux nuisibles à la santé publique. Lorsque l'autorité se charge elle-même du service, elle peut en recouvrer les frais sommairement sur l'*occupier* et le cas échéant sur le propriétaire.

Elle peut en outre publier des *bye-laws* sur le nivellement, la largeur et la construction des nouvelles rues, y compris les canaux de décharge; sur la force des murailles en cas de nouvelles constructions pour se garantir contre l'écroulement ou le feu; pour les espaces à laisser ouverts en cas de nouvelles constructions; pour le drainage des bâtiments, des appartements, des fosses à fumier et pour la clôture de celles qui sont préjudiciables à la santé, dans les localités impropres à l'habitation, mais sans rétroactivité à l'égard des bâtiments construits avant l'introduction de la loi.

3. *Regulation of buildings* (§§ 35-36). L'autorité locale peut, en cas de démolition d'édifices, déterminer l'alignement de la reconstruction, en observant les lois sur l'expropriation, et acquérir des terrains pour établir de nouvelles rues.

4. *Highway repairs* (§ 37). Lorsque toute la localité est taxée uniformément pour le *district rate* pour cette loi, il faut aussi y puiser les sommes nécessaires par l'entretien des *highways* : éventuellement on lève encore à cet effet un *special highway rate*, qui n'a plus besoin cependant de confirmation par le juge de paix et dont la levée est simplifiée.

5. *Streets and boards* (§§ 38 à 42). Les rues particulières peuvent, après leur achèvement complet, être entreprises non seulement pour le pavage aux frais de la commune, mais aussi pour l'éclairage, le *metalling*, etc., ou pour l'entretien de chemins pour les piétons ou de parties spéciales de la route; par résolution des 2/3 des membres du *board* on peut aussi adopter une résolution accordant un subside à l'entrepreneur contractuel pour la création à nouveau de semblables. Des conditions analogues peuvent être mises à l'entreprise de ponts, tunnels, passages au dessous des canaux et des chemins de fer, et qui sont propriétés privées. L'administration des routes peut former des contrats de reprise pour l'enlèvement des barrières à la distance de deux milles anglais du centre de la localité.

6. *Incorporated powers* (§§ 44 à 50). Cette loi doit codifier : a. *Les clauses du*



vage des rues des villages, approvisionnement d'eau. En outre se trouvent incorporés dans la loi certains articles principaux des « towns police clauses » et des « towns improvement clauses acts » 1847 sur la police des rues et des foyers, la conduite

« *towns police clauses act* », 1847, sur les obstructions *and nuisances in the streets, fires, places of public ressort, hackney carriages, bathing*. — b. *Les prescriptions du « towns improvement clauses act »*, 1847, sur la dénomination des rues, le numérotage des maisons, sur la rectification des alignements et l'enlèvement des obstructions, sur les édifices ruinés ou dangereux, sur les mesures d'assurance en cas de construction et de réparation des canaux de décharge, rues et bâtiments, sur l'approvisionnement d'eau, sur l'enlèvement de la fumée incommode, sur les *slaughter houses*, sur les murs des portes de ville, — mais avec la réserve de quelques adoucissements pour la fumée dans certaines industries, et avec droit pour les juges de paix de modérer la peine. Les prescriptions des actes sanitaires sur les *slaughter houses* sont abrogées. — *c*. Lorsque la commune admet la loi sur l'*établissement de bains publics et de lavoirs*, le *local board* agit en même temps comme *commissioners* d'après cette loi, 10 et 11 Vict., c. 74. — *d*. Lorsque la commune admet la loi sur les inhumations, *the act to amend the burial acts*, 20 et 21 Vict., le *local board* agit en même temps comme autorité en cette matière et d'après cette loi. — e. *Établissement de marchés* par résolution de la commune d'après les formes dans lesquelles l'acte est voté, savoir : par résolution des 2/3 du *local board*, la création d'un marché, d'une halle, d'un poids public et des autres dépendances d'un marché, l'achat de droits de marché et des redevances peut être résolue avec réserve des droits de cette espèce déjà subsistants. Il faut en ce cas incorporer à cette loi les principales clauses du *market and fairs clauses act*, 1847. — *f*. Lorsque le *lighting and watching act*, 3 et 4 Guill. IV, c. 90, était introduit, il est abrogé par l'adoption de cette loi.

7. *Water supply* (§§ 51 à 53). Le principe du *public health act* sur l'approvisionnement de la quantité d'eau nécessaire est encore étendu, mais il faut aussi contraindre les propriétaires de maisons à s'y fournir de la quantité d'eau nécessaire, lorsqu'elle peut leur être livrée en échange de la taxe peu élevée fixée par la loi.

Encore quelques autres clauses générales suivent dans les §§ 68 à 73 (en abrogeant le § 145 et en partie le § 48 de l'acte sanitaire). Il y est réservé le droit des associations existantes pour les digues, les canaux et autres travaux publics concédés, les compagnies privilégiées pour les eaux, etc., contre les ingérences possibles du *local board;* en cas de collision on prescrit une procédure arbitrale. Son droit d'expropriation est soumis à l'instance supérieure du ministre de l'intérieur, qui, sur pétition de l'autorité locale et après enquête par des commissaires, publie un *provisional order*, qui ne devient définitivement efficace que par la confirmation du Parlement.

des voitures, la dénomination des rues, leur numérotage ainsi que celui des maisons, certaines clauses de la police des bâtisses, les fumivores, les écorcheries, enfin on réserve l'établissement de nouveaux marchés et l'adoption de la loi sur l'amélioration du système des inhumations.

L'exercice du droit d'expropriation pour les objets de la loi est réservé à une enquête par le ministre de l'intérieur et à la résolution définitive du parlement.

III. *Le système d'impôts pour la réunion des moyens financiers* (1) est le même que dans le « public health act » avec quelques simplifications. On ne lève qu'*un seul* impôt à la manière du « general district rate » des actes sanitaires, en prenant comme base les dernières taxations pour la taxe des pauvres.

(1) D'après le § 54 (abrogeant le § 86 de l'acte sanitaire) la taxe est levée maintenant d'après la forme du *general rate* de l'acte sanitaire, sur le pied de la taxe des pauvres avec de petites simplifications de procédure. D'après le § 55 (abrogeant l'acte sanitaire, §§ 88 à 95) la base est la dernière taxation pour le *poor rate* où le propriétaire peut être imposé au lieu de l'*occupier* : partout où la valeur imposable annuelle ne dépasse pas 10 liv.; lorsque l'habitation est louée par semaine ou par mois; lorsque l'on ne loue que de simples chambres ou lorsque le loyer est payable à de plus courts délais que les trimestres. Dans ces cas la valeur locative peut, d'après l'appréciation de l'autorité locale, être réduite des 2/3 aux 4/5, en cas de bâtiments non loués jusqu'à la 1/2. — Les dîmes, leurs intérêts, les terres, les prairies, pâturages, bois, jardins légumiers, les étangs, les chemins de fer, sont taxés seulement au 1/4 de leur revenu net. Restent réservés les exemptions d'impôt ensuite d'actes locaux, mais en se tenant avec précision dans les limites originelles, § 56. Lorsqu'on ne lève pas de *poor rate*, la taxe doit être levée d'après le *parochial assessement act*, donc essentiellement d'après les mêmes principes, § 57 (avec abrogation des §§ 107, 113, 119 de l'acte sanitaire). L'acceptation de prêts à intérêt avec engagère des impôts est restreinte : 1° aux *permanent works*; 2° par l'exigence du consentement du ministre de l'intérieur; 3° le prêt ne peut en règle générale pas dépasser le revenu annuel des terres taxées du district; 4° l'amortissement doit être réglé de l'assentiment du ministre et ne peut être étendu au maximum qu'à trente ans. Le prêt peut aussi être accepté pour des parties du district, §§ 58-59. L'acceptation d'argent peut aussi avoir lieu par le décrétement de rentes au taux de 6 p. % au plus, leur formule et leur situation légale sont réglées par la loi. § 60, *audit of accounts* (avec abrogation de l'acte sanitaire, § 122). La révision des comptes a lieu dans les villes incorporées par les *auditors* munici-

Les terres non bâties, les campagnes en culture, les prairies, les étangs, les chemins de fer, etc., sont taxées ici seulement à un quart du revenu net. L'admission du propriétaire au lieu du locataire est étendue plus loin encore que la règle ordinaire. L'acceptation de prêts est rendue dépendante du consentement du ministre. La révision des comptes est confiée au « district auditor » de l'association des pauvres du district et soumise aux règles légales sur la révision des comptes de l'administration des pauvres.

IV. *Sur le système des employés pour l'exécution de la loi* (1), il n'y a pas eu de principes spéciaux. Celui du « public health act » s'applique donc sans modifications.

V. *La création des « local boards »* (§§ 24-28) *pour l'exécution de la loi* (2) suit le système du « public health act », c'est à dire est calculée sur l'organisation de comités communaux qui n'ad-

paux comme pour les autres comptes des villes. Ceux des autres localités ont lieu par les *district auditors* de l'association de district des pauvres avec les pouvoirs ordinaires de la révision des comptes des pauvres. Procédure et recouvrement des reliquats comme pour les comptes des pauvres. Sur la révision l'*auditor* doit publier un rapport et le remettre au *clerk*, qui en publie un extrait.

(1) *Le système des employés* est celui des *local boards of health;* donc des *surveyors, inspectors of nuisances, clerks, collectors, treasurers.* L'exécution demeure réservée aux *bye laws*, confirmés par le ministre, et ces prescriptions normales et les instructions des fonctions pour les employés furent aussi publiées par le ministre aussitôt après l'introduction de la loi. *First Annual Report on the execution of Local Government Act*, 1859, pag. 18 à 30. Dans la loi elle-même, le *clerk of the board* et le *surveyor* sont seuls cités en passant (§§ 61 à 64).

(2) Formation des *local boards.* Parmi les modifications des décisions des actes sanitaires doivent aussi être éligibles les personnes qui ont un intérêt à la vente ou à l'affermage de terres ou aux prêts au *local board* ou à des contrats d'entreprise ou à des sociétés par actions pour livraisons de gaz et d'eau, etc.; mais en excluant une participation au vote en cas d'intérêts contraires. La non-participation aux sessions du *board* pendant la durée de six mois ne doit plus laisser le titre de membre. Le ministre peut même dispenser de la clause de l'acte sanitaire, § 19, d'après laquelle un actionnaire d'une compagnie des eaux, etc., ne peut voter dans des cas dans lesquels la société elle-même est intéressée.

ministrent pas eux-mêmes, mais nomment des employés rémunérés pour l'administration. Le « local board » est composé :

1° Dans les villes incorporées, du bourgmestre et du conseil;

2° « Du board of improvement commissioners », dans les localités soumises aux actes locaux où il existe déjà;

3° Dans les autres localités, d'un comité communal élu d'après les principes du « public health act », donc d'après le système des votes par classe. Le nombre est fixé par résolution de la commune elle-même, d'après le mode de votation usité pour l'adoption de la loi elle-même. Chaque membre à élire doit être domiciliée dans le district communal ou dans une circonscription de sept milles anglais avec un cens passif, différent d'après les grandes communes de 20,000 habitants ou davantage et les plus petites. Dans les plus petites communes on exige une fortune mobilière de 500 liv. ou 15 liv. de rente foncière d'après la taxation pour le « poor rate ». Dans les grandes villes le taux est double. La procédure électorale suit les formes aisées des actes sanitaires. Les vacances occasionnelles peuvent être remplies par le « board » lui-même, par la cooptation des personnes douées de la capacité. Le consentement du ministre peut autoriser des « local boards » voisins à se réunir en un « board » général à des conditions déterminées (§ 27).

VI. *L'instance supérieure ordinaire pour le système du « local government act »* est partie judiciaire, partie administrative (1).

(1) *L'instance supérieure* permet d'apprécier les bases les plus défectueuses, comme dans toutes les créations nouvelles. Une petite monographie critique de la loi se trouve dans Toulmin Smith, *The Local Government Act*, 1858, avec une introduction et des notes; Londres, 1858. C'est naturellement ici que les nouveaux pouvoirs du ministre de l'intérieur ont suscité la plus vive opposition.

Toute la loi est une expression assez fidèle de la confusion et de l'incohérence des administrations responsables des partis durant ces dix dernières années. Depuis 1854 il y avait eu dans chaque session des projets de lois de cette espèce, fort étendus, ils avaient été retirés, retravaillés complétement, étaient demeurés sans suite jusqu'à ce que le gouvernement tory de 1858 assumât la paternité de la loi actuelle. Un grand nombre de personnes influentes était des plus irritées contre la position du *general board of health*, à cause des ingérences insupportables dans la propriété privée,

L'instance judiciaire est ici réduite au minimum indépendamment des cas peu nombreux de juridiction sommaire, qui se rencontrent dans cette loi ; les juges de paix ne conservent que la coopération à la procédure arbitrale pour certaines difficultés. L'objet est-il de moins de 20 liv., deux juges de paix doivent établir sommairement le montant de l'indemnité, sur ce ils peuvent se faire rendre compte par un autre « surveyor » que celui du « local board » (§ 64). Pour dommages volontairement causés aux constructions du « local board » (§ 66), il y a encore l'amende générale de 5 liv. au maximum. Dans ces cas l'instance passe aux « quarter sessions ».

même dans ceux des grandes sociétés par actions et spéculations, — et cela seulement afin de rendre habitables dans les villes les maisons d'ouvriers. Que la commission dût être sacrifié dans ce but, cela se comprenait d'avance, car elle s'était attiré depuis longtemps la mauvaise opinion par suite de ses tendances bureaucratiques. Un comité du conseil d'État pour ces objets déplaît à l'opinion publique d'autant plus qu'il n'est pas suffisamment responsable. Les juges de paix sont, comme on l'assure, des opposants égoïstes contre toute nouveauté en matière de police sanitaire. Les *quarter sessions* sont peu propres à l'introduction de nouveautés radicales. Mais comme il devait cependant être fait quelque chose, le ministre de l'intérieur, le plus capable et le plus responsable des ministres parlementaires, rentre le dernier en jeu ; c'est à dire que l'administration supérieure fut précisément remise en ce lieu qui est le plus exposé aux menées variables des partis et de leur patronage. Le *local government act* qui s'annonce formellement comme une sommation n'est, il faut l'espérer, qu'un système inachevé qui fera place ultérieurement à des créations plus sérieuses.

D'ailleurs dans le cas où, d'après l'acte sanitaire, le *general board of health* devait donner une sanction, une autorisation, une direction ou une confirmation pour des actes des *local boards*, elle ne doit plus être exigée (§ 8), — assurément dans la majeure partie des cas de cette espèce et dans beaucoup d'autres cas nouveaux l'assentiment du ministre est venue la remplacer. Des amendements à la loi sont contenus dans le stat. 21 et 25 Vict., c. 61. Le premier rapport général de 1859, pag. 9, donne l'indication de 31 localités dans lesquelles la loi fut acceptée, et de 37 localités dans lesquelles elle fut adoptée en partie pour compléter des actes locaux. La collection des lois renferme aussi de temps en temps des résolutions sur la confirmation de *provisional orders* spéciaux. Les rapports généraux annuels (*Fourth Report on Local Government Act, Parl. Pap.*, 1862, n° 505) montrent que cette création de la législation suit une marche progressive selon les besoins des communes.

L'instance supérieure administrative absorbe par conséquent en cette matière toutes les fonctions importantes, et se condense après avoir abandonné les éléments les plus solides du « self government, dans toutes les directions, chez le « principal secretary of state », le ministre de l'intérieur.

1. *Le pouvoir légiférant et organisateur du ministre* est développé le plus complétement par l'introduction de cette loi dans les diverses communes. Il peut d'abord limiter, par un ordre, les localités qui n'ont pas de périmètre fixé ou connu, sur la demande du dixième des contribuables après enquête des commissaires et leur permettre ainsi l'adoption de la loi (§ 16). Les résolutions des communes sur l'acceptation de la loi doivent lui être transmises (§ 19). Il peut sur appel décider la valeur du vote sur l'adoption de la loi (§§ 16-17). Il peut autoriser la séparation d'un petit district communal d'un plus grand, adopté par la loi (§ 14). Dans les localités où il n'existe ni marguillier ni inspecteur des pauvres, il peut nommer le commissaire qui convoque la commune pour prendre la première résolution (§ 13). Il décide sur pétition de la division du district en « wards » (§ 24). Il autorise par ordre l'union de districts voisins en un « board » (§ 27). Il décide en particulier (sur la pétition d'un « local board » ou d'une commune locale ou de la majorité des contribuables et propriétaires dans une de ses parties), sur l'incorporation ou la séparation dans une autre communauté, sur « les autres actes qui paraissent nécessaires pour l'adoption de cette loi », spécialement sur les modifications qui pourraient devenir nécessaires aux actes spéciaux existants sur pied de résolutions communales et d'enquêtes par commissaires, par un « provisional order », qui doit cependant être confirmé par le parlement (§ 77).

Les « bye laws » du « local board » doivent être confirmés par le ministre, ainsi que cela existait déjà d'après le « public health act » (§ 4). Il peut dispenser de l'incapacité légale et autoriser à participer aux délibérations du « board » malgré l'existence d'intérêts divergents (§ 25). Il peut abroger les exemptions, que le « local board » a autorisées à l'application

de l'« act » sur la fumivorité (§ 45). Il doit approuver les nouveaux péages établis sur les marchés (§ 50). Les « orders » dans l'exécution de cette loi sont surtout impératifs et en dernière ressort pour tout ce qui s'y réfère; particulièrement il peut publier un règlement pour les frais des appels qui lui sont adressés (§ 81).

2. *L'instance inspective et de contrôle du ministre* se réfère aux points suivants. Son consentement est *nécessaire pour certains actes extraordinaires de l'administration*, spécialement pour accepter des prêts (§§ 57-78). Ce qui se rattache naturellement à une influence décisive sur les plans qui lui sont présentés à l'effet d'exécuter des travaux. De son approbation dépend l'acquisition de terrains pour l'établissement de nouvelles rues (§ 36), ainsi que toute l'application du droit d'expropriation (§ 75). Les « local boards » ont à faire *des rapports annuels au ministre* sur tous les travaux exécutés, l'argent reçu et dépensé, dans la forme et à l'époque où le ministre le prescrit (§ 76). Le ministre doit aussi soumettre au parlement un rapport annuel sur l'application de la loi. Spécialement il peut entreprendre toutes les *enquêtes* prescrites dans la loi, établir dans ce but tous les *employés* nécessaires, clerks et serviteurs, dont le traitement est fixé par le ministre des finances (§ 79). Les *commissaires d'enquêtes* nommés par lui ont tous les pouvoirs des « superintending inspectors » d'après le « public health act » (§ 86). Tous les frais et toutes les dépenses qui naissent par les ordres légaux des ministres tombent à charge du « district rate » après avoir été fixés par la « treasury » (§ 23).

3. *Le ministre forme une instance d'appel au fond : les appels*, mémorial pour cause de « private improvement charges », qui d'après les actes sanitaires (§ 120) devaient être formées auprès de ce « board » (donc les plaintes sur l'obligation des propriétés privées de payer les frais des constructions, qui ont été entreprises par le « board » par des motifs sanitaires sur leur propriété), ont été déférés au ministre (§65). *Un appel contre les révisions des comptes des district auditors* passe au choix de l'appelant au « queen's bench » ou au ministre (§ 60), avec toute

l'influence que donne l'audit sur l'administration courante. C'est ainsi qu'en définitive les suites d'institutions disproportionnées deviennent perceptibles, mais cette organisation extrême a aussi amené un arrêt dans cette direction de la législation (1).

§ 6

LE NOUVEAU SYSTÈME DES REGISTRES DE L'ÉTAT CIVIL

De même que les institutions sanitaires et sur la police des bâtisses émanèrent surtout du système de la nouvelle admi-

(1) STATISTIQUE GÉNÉRALE DES IMPÔTS EN CETTE MATIÈRE

Elle résulte du *General Return, Parl. Pap.*, 1862, n° 437, pag. v.

	Livres.	Schellings.	Deniers.
1. Sewers rate	35,322	19	3
2. Drainage and embankment rates	65,671	15	3
3. Lighting and Watching act	4,597	16	5
4. Improvement commissioners	19,162	5	1
5. Local management of the metropolis	949,205	19	7
6. City of London commission of sewers	21,057	19	—
7. Burial boards	103,706	14	3
8. Local boards	850,578	1	3

Cet aperçu n'est cependant pas encore complet. Le rapport général y joint les impôts communaux principaux :

	Livres.
Poor rate incl. county rate (1860)	7,715,948
Borough rate 1854	311,953
Church rates	233,560
Highway rates. 1859	2,024,797

En y comprenant les droits de port (1,201,398 liv.), les droits sur les routes (1859 : 1,029,849 liv.) et les droits de pilotage (288,313 liv.), *la somme totale de la taxation locale de l'Angleterre et du pays de Galles* s'élève à 14,855,122 liv. qu'il faudra donc ajouter à celles que nous avons déjà indiquées plus haut.

nistration des pauvres et suivirent les nouvelles méthodes de la centralisation administrative, ce *système* a vu se développer comme annexe même en grande partie à *son personnel* l'institution collatérale des nouveaux registres de l'état civil.

Le clergé des paroisses de l'Église établie avait pris depuis la période des Tudors la position d'employés de l'état civil pour l'État (1). Déjà depuis longtemps la grande imperfection, la négligence de cette tenue des registres était un fait reconnu, et les plaintes et griefs confessionnels du clergé dissident étaient encore plus énergiquement dirigés contre cette position du clergé de l'Église établie pour les mariages. Le modèle des registres français de l'état civil montraient la possibilité d'une solution que Brougham songea d'abord à introduire au moyen de l'assistance des employés des contributions, de même que les ingérences législatives de cette nature avaient aussi autrefois été posées à l'occasion d'impôts ou de droits de timbres spéciaux. On trouva cependant que le degré moyen d'instruction des employés inférieurs des contributions n'était pas suffisant pour une pareille fonction.

Au contraire depuis 1834, on trouva dans le nouveau système de l'administration des pauvres le lien nécessaire, dans lequel tant les districts que leurs subdivisions, et le personnel aussi bien que les maximes d'administration paraissent appliquables en moyenne aux registres de l'état civil. Une loi introduite par

(1) Sur l'ancien mode de rédaction des registres curiaux voyez T. Smith, *Parish*, pag. 187 à 189, et le *Report* du 15 août 1833, n° 669, t. XIV, pag. 505, qui est le plus étendu. Un extrait de ce rapport et un exposé intelligible de la législation actuelle se trouvent dans A. V. Daniels, *La Législation de l'état civil de l'Angleterre et du pays de Galles*, Berlin, 1851, in-8° (All.). La loi fondamentale est 6 et 7 Guill. IV, c. 86 (17 août 1836), en 50 articles avec formules ajoutées. Le statut sur les mariages en Angleterre du 17 août 1836, 6 et 7 Guill. IV, c. 85, doit être regardé comme partie complémentaire de la loi sur les naissances, les mariages et les cas de mort; mais est placé pour des motifs systématiques avant cette loi fondamentale. Des additions importantes se trouvent dans l'*amendement act*, 1 Vict., c. 22. Les lois postérieures sont : 3 et 4 Vict., c 92; 15 et 16 Vict., c. 25; 19 et 20 Vict., c. 119; 21 et 22 Vict., c. 25. Relativement au *registrar general*, voyez Gneist, *Droit administratif*, § 78.

lord John Russel, au « act for registering births, deaths, and marriages in England », 6 et 7 Guill. IV, c. 86, rattaché étroitement à la loi sur la célébration des mariages, 6 et 7 Guill. IV, c. 85, qui régit désormais le système des registres de l'état civil en l'annexant au système de l'administration des pauvres de la manière suivante (1) :

(1) *Le système actuel des registres de l'état civil* a été amené par les abus criants et la défectuosité des registres curiaux, ce qui expose d'une manière convaincante le rapport cité. La nouvelle loi ne fut en vigueur que le 1er juillet 1837. D'abord on ordonna la création de l'autorité centrale; les instructions des employés doivent être rédigées par le ministre de l'intérieur (§§ 2 à 6). Les *guardians* des associations des pauvres doivent ensuite diviser l'*Union* ou la paroisse en districts, d'après les indications du *registrar general*, et nommer pour ceux-ci des *registrars* et des *superintending registrars*, pour autant que les fonctions ne peuvent être remplies par le *clerk of guardians* (§ 7). Les *register offices* doivent être procurés par les conseillers des pauvres. Dans des localités dont l'administration des pauvres n'est pas encore ordonnée d'après le système de l'autorité royale des pauvres, on ne nomme que des *registrars* intérimaires. Les formes des registres de naissances, décès et mariages sont prescrites minutieusement par la loi (formule *A B C*, § 17), avec des prescriptions spécialisées sur le mode dans lequel les employés ont à s'informer en fait de l'époque de l'inscription et sur les personnes qui doivent signer l'acte (§§ 18 à 30, 40 et suiv.). Des prescriptions ultérieures sur les duplicata, faisant foi, les extraits et leur force probante, la rédaction de tables alphabétiques, la communication d'extraits, les droits, etc., se trouvent aux §§ 31 et suiv.

L'application de la loi eut lieu d'abord par une instruction générale adressée en septembre 1836 par le *registrar general* aux *boards of guardians*. On se rattachait par là, selon la possibilité, aux *Unions* des pauvres existantes, en sorte que chacune d'elle, lorsqu'il était possible, reçut son employé supérieur, *superintendent registrar* et en moyenne trois à quatre *registrars in subdistricts*. Mais comme les *Unions* d'alors variaient entre 2,000 à 80,000 habitants, on trouva opportun d'effectuer de nombreuses divisions et adjonctions, et encore plus de divisions de grandes paroisses en *subdistricts*. Le *registrar* pour les naissances et les décès est établi par le *board of poor*, le *registrar* pour les mariages par le *superintendent registrar*, et confirmé par le *board of guardians*. Dans l'année 1838 on avait établi de cette manière 618 *superintendent registrars*, et dans les districts inférieurs 2,198 *registrars*, parmi lesquels 1,021 employés de l'administration des pauvres. La première année après l'introduction de la loi, le nombre des inscriptions s'éleva : naissances, 399,712; décès, 335,956; mariages, 111,814. Il s'y découvre une inexactitude très fâcheuse des cas de naissance qui étaient en

A Londres se trouve établi pour la direction administrative, un bureau central sous le nom de « registrar general of births, deaths and marriages », subordonné au ministre de l'intérieur. L'autorité centrale doit, chaque année, formuler un rapport général. Chaque Union forme le plus souvent un district supérieur (registration districte), soumis au « superintendent registrar », fonctions pour lesquelles « le clerk to the guardians » est en général désigné. Lorsqu'il ne peut s'en charger, le bureau des pauvres, avec l'autorisation de l'autorité centrale, nomme un autre employé à cet effet. Ce district supérieur est alors divisé en subdistricts, en tenant compte de l'éloignement pour les habitants, afin de ne pas trop leur aggraver la charge de la notification. Dans chaque subdistrict, l'inspectorat des pauvres nomme un « registrar » pour les cas de naissance et de décès, son personnel est emprunté environ pour moitié aux employés de cette administration. D'après le recensement de 1851, il y avait 624 « registrations districts » et 2,190 subdistricts formés d'après ce système. Depuis ils se sont élevés à 631.

Les motifs particuliers, qui devaient être pris en considération pour la forme de la *célébration des mariages* (1), rendirent

réalité d'un sixième plus élevés. Les instructions postérieures, spécialement l'établissement d'inspecteurs, ont détruit ce mal pour la majeure partie sans cependant arriver à son extinction totale.

(1) La procédure spéciale d'enregistrement pour les mariages fut amenée parce que l'on tendait à épargner autant que possible le mariage religieux adopté par les mœurs publiques en permettant les mariages dissidents et purement civils (loi 22 Geo. II, c. 33). On a donc placé au choix des époux cumulativement le mariage civil ou religieux, et d'après les termes de la loi des formes diverses de mariage sont maintenant coordonnées :

1. Mariage à la paroisse d'après le rite de l'Église établie, qui est demeuré la règle générale, même pour les mariages d'autres confessions.

2. Mariage par dispense du primat et de l'autorité religieuse.

3. Mariage dans une église sur une permission délivrée par le *superintendent registrar*, destiné aux *dissenters*.

4. Mariage des quakers entre eux et des juifs entre eux, sur pied d'une permission du *superintendent registrar* et avec inscription spéciale dans les registres de cette société religieuse.

5. Mariage purement civil dans le *registrar's office* par diplôme officiel et en présence du *superintendent registrar*. — Pour l'exécution de ce système il

cependant encore nécessaires de nouvelles institutions. L'intention était de laisser aux croyauts de l'Église établie et aux dissidents le libre choix entre le mariage religieux et civil; d'autre part de ne pas altérer la position du clergé de l'Église établie quant au mariage religieux, à son inscription et affirmation. Le clergé de l'Église établie conserve donc sa position d'employés de l'état civil pour les mariages d'après ce rite, mais est obligé de tenir ses registres d'après la formule légale, et à envoyer trimestriellement ses « duplicata » au « register office ». Les employés particuliers de l'état civil tiennent des relevés complémentaires des mariages contractés en d'autres formes et exercent pour tout ce domaine, seulement une fonction de contrôle et complémentaire. En conséquence, les fonctions du « superintendent registrar » s'étendent même à la célébration du mariage : pour les circonscriptions inférieures au contraire, il y a l'institution de « registrars of marriages » spéciaux, du moindre nombre, et dont le personnel se confond ou diffère de celui pour la tenue des registres des naissances et des décès.

Pour les naissances et les cas de mort, le nouveau système de registres de l'état civil est donc exclusif; pour l'inscription des mariages, il concourt avec les registres curiaux; l'inscription des baptêmes et des inhumations dans ces derniers registres demeure sans modifications. Le point spécial. concernant les droits est aussi réglé avec une certaine équité pour tous les intéressés. Les employés locaux sont renvoyés aux droits des attestations. Ceux de l'inscription et les autres frais de l'administration locale s'imputent sur le « poor rate »

était en tout cas opportun de faire enregistrer le mariage par des employés spéciaux, parce que dans le choix des personnes on devait, pensait-on, avoir de nombreuses considérations confessionnelles. En 1838, les formules pour les registres de mariages avaient été adressées à 11,694 ecclésiastiques de l'Église officielle, 90 employés des quakers, et 36 écrivains des synagogues juives; puis à 817 *registrars of marriages* dont 419 l'étaient aussi pour les naissances et les décès.

CHAPITRE X

L'ADMINISTRATION DE DISTRICT ET COMMUNALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

§ 1

L'ADMINISTRATION DES PONTS DES COMTÉS

L'administration des ponts et chaussées avait reçu, de la coopération traditionnelle des juges de paix et des employés paroissiaux, une forme pour laquelle le côté économique de l'administration était un peu plus marqué que le côté de police, qui prédomine généralement dans le « self-government ». Le nouveau mode d'administration communale s'unit pour ce motif dans cette sphère sans de très profondes modifications, à l'ancien droit. L'administration des routes et des ponts forme de cette façon un système mixte, qui termine d'une manière convenable l'exposé des institutions communales de l'Angleterre.

Tandis que, dès le moyen âge, la charge de l'entretien des routes se répartit d'une manière fixe entre les paroisses, l'administration des ponts demeura en tous temps une charge de *district* sous l'administration des « quarter sessions », aussi est-elle exposée d'abord ici comme le côté le plus simple du système.

Un *pont du comté* est défini : « une construction générale et

publique sur un fleuve ou sur l'eau coulant dans un canal, » bien que ce fleuve ou ce canal soient occasionnellement à sec. On exclut ainsi dès l'abord un pont sur un chemin creux, ou le passage diagonal sur un chemin situé plus haut, qui en croise un autre situé plus bas. Il peut d'ailleurs y avoir un pont pour les piétons, les chevaux ou les voitures. Les limites plus étroites de la notion et du devoir d'entretien reposent en partie sur la tradition du moyen âge (common law) en partie sur des lois déclaratives.

D'après la « common law » l'indice est la *publica utilitas.* « L'utilité et l'usage réel des ponts pour le public fonde le devoir de tous les habitants du comté, quant à leur entretien.» « Coke, *Reports* » 33 ; 2 *inst.* 700. Hale, Pr., c. 143. Les constructions des ponts privés n'intéressent en rien le comté, autant que l'usage de ces ponts demeure réservé comme utilité principale à leurs constructeurs, bien qu'en outre le public en puisse faire occasionnellement usage. D'autre part le pont construit pour un particulier tombe à la charge du comté, dès qu'il sert en réalité à l'usage général ; là même où, par des actes parlementaires, l'érection d'un pont sous une administration spéciale (trust), est autorisée avec le droit de lever un péage, le devoir subsidiaire du comté d'entretenir les bâtiments ne se trouve pas exclu.

Le premier statut déclaratif, 22 Henri VIII, « of the statute of bridges, » renferme seulement l'application de ces principes et une détermination plus précise sur le devoir de contribuer, qui doit reposer sur tous les « householders, » qu'ils possèdent des terres ou n'en possèdent pas, et sur toutes les terres que leurs propriétaires habitent dans le comté ou non.

Cette charge repose dans quelques cas rares et exceptionnels sur une propriété privée à titre d'une ancienne concession (by tenure), ainsi que cela a eu lieu parfois en d'anciens temps à la suite de rapports locaux particuliers. La prescription immémoriale au sens des lois anglaises, peut aussi charger tant un particulier qu'une corporation de l'entretien d'un pont. *Prima facie* le comté y est toujours obligé, jusqu'à preuve contraire d'un

motif juridique particulier qui atteste l'obligation d'un particulier, d'une paroisse ou d'une « centurie » (1).

Pour les ponts créés nouvellement, le st. 43 Geo. III, c. 59, § 5, ajoute cependant la restriction, qu'ils ne tombent pour l'entretien à la charge du comté, qu'alors seulement, qu'ils sont érigés d'une manière durable et aisée ou à la satisfaction de l'inspecteur des ponts ou d'un architecte délégué à cet effet par les « quarter sessions ».

L'administration des ponts embrasse désormais les points principaux suivants :

1. *L'érection, la transformation, et l'agrandissement des ponts*, sont soumis à la décision immédiate des « quarter sessions ». D'après 14 Geo. II, c. 33, § 1; 43 Geo. II, c. 59, § 2; 54 Geo. III, c. 90, les sessions ont reçu aussi les pouvoirs qui leur manquaient antérieurement, d'agrandir ou de transformer

(1) D'autre part le devoir d'entretien est légalement étendu à une portion du chemin attenant au pont. Afin d'éviter les discussions entre les personnes obligées de contribuer à l'une et à l'autre, le *Statute of Bridges*, § 9, décida que les personnes obligées à entretenir le pont ne doivent pas seulement entretenir la voie publique, en tant qu'elle passe au dessus du pont, mais même une portion de 300 pieds de long, depuis l'extrémité du pont et de ses deux côtés. Les nouveaux inconvénients qui en résultèrent produisirent néanmoins, dans la loi 5 et 6 Guill. IV, c. 50, § 21, la décision inverse, que sur tous les ponts qui seraient désormais construits, l'entretien des voies qui les traversent et de leurs abords seront imposées à la paroisse ou aux autres contribuables pour les routes. Le comté conserve cependant ses obligations antérieures d'entretenir toutes les murailles, les digues, les haies, qui appartiennent aux accottements des abords, et des arcs voûtés au dessus de la campagne.

La charge des ponts fut tellement regardée, de par la tradition, comme une charge de district, que les *districts libres*, qui forment leurs propres commissions de paix pour l'administration de la police de district, étaient aussi soumis particulièrement à la charge de l'entretien des ponts. Dans le Lancashire, d'après une tradition, originairement illégale, mais subsistant maintenant depuis des siècles, elle repose sur les *hundreds*. Le même principe fut étendu aux *villes*, qui forment un comté. Et dans quelques autres villes incorporées la tradition a imposé aux *municipal corporations* la charge de l'entretien des ponts, pour lequel, d'après le *Borough Bridges Statute*, 13 et 14 Vict., c. 64, le conseil communal remplace les *quarter sessions* dans les questions *économiques*.

des ponts existants. De nouvelles lois ont encore étendu une partie de ces pouvoirs (1).

2. Les « quarter sessions » dirigeaient aussi plutôt le *décrétement des contributions des comtés* pour l'administration des ponts, comme une affaire particulière. D'après la récente organisation, ces contributions sont une partie du « county rate ». L'argent nécessaire est procuré par ordre de paiement sur la caisse de district (2).

3. *La surveillance courante et la réparation* est dirigée par les *surveyors of county bridges*, que nomment « les quarters sessions, d'après de nombreuses décisions réglementaires, 22 Henri VIII, c. 5, § 4; 43 Geo. III, c. 59; 54 Geo. III, c. 90; 55 Geo. III, c. 143. D'après 52 Geo. III, c. 110, les sessions

(1) Quant aux facilités des constructions nouvelles, voyez le *Report* sur l'extension des pouvoirs des juges de paix en cas de constructions de ponts, *Parl. Pap.*, 1801, n° 78, t. III, pag. 209; 1802-1803, n° 61, t. V, pag. 302. Les lois actuellement en vigueur sont : 14 Geo. II, c. 33, § 1; 44 Geo. III, c. 59; 52 Geo. III, c. 110; 54 Geo. III, c. 90; 55 Geo. III, c. 143; 5 et 6 Guill. IV, c. 50, §§ 21-22; 4 et 5 Vict., c. 49. Par la dernière loi, la réception de capitaux pour la construction se trouve réglée avec précision. Par 55 Geo. III, c. 143, l'inspecteur des ponts, respectivement l'entrepreneur qui a contracté avec la *quarter session* pour la transformation ou la réparation, est autorisé en vertu d'ordres de deux juges de paix à emmener des pierres, sous certaines réserves, dans les carrières, contre paiement de la valeur des pierres et dommages-intérêts, à défaut d'accord amiable à cet effet, les sessions en décident avec un jury.

(2) Tous les *householders* devaient, d'après 22 Henri VIII, c. 5, contribuer à la taxe particulière des ponts, qu'ils possèdent des terres ou non, et tous les possesseurs de terres, qu'ils habitent dans le comté ou non. S'il y avait un doute, les juges de paix émettaient, en *quarter session*, sur *presentment* du grand jury *causa cognita*, un ordre de citer les *constables* des diverses paroisses à un délai préfixé, et puis de taxer chaque habitant. En pratique on s'en tenait aux *hundreds*, en imposant à chacun d'eux un *quantum* déterminé, et on avertissait par *warrants* les *high constables* de faire opérer par les *petty constables* la répartition entre les divers habitants. Par 1 Anne, c. 18, les *quarter sessions* furent averties de nouveau de taxer les paroisses et les localités *isolément*. Par la nouvelle législation 12 Geo. II, c. 29; 52 Geo. III, c. 110; 55 Geo. III, c. 143, les sommes nécessaires furent simplement imputées sur le *county rate*, et forment désormais un poste annuel d'environ 50,000 liv. au compte de la taxe ordinaire du district.

peuvent aussi nommer comme comité de surveillance deux ou plusieurs juges de paix d'une division voisine, avec le pouvoir d'ordonner les réparations jusqu'à 20 liv., par ordre écrit à une personne commissionnée à cet effet sans devoir en référer. D'après le besoin on établit aussi des maîtres des ponts rémunérés. Pour maintenir ces institutions, il y a le vieux système des plaintes populaires, par « presentment ou indictment. » Ce traitement du devoir d'entretenir les ponts, en la forme d'une plainte criminelle, est un résidu du droit administratif du moyen âge, qui est conservé pour cette matière, parce qu'elle satisfaisait dans son essence à ce qui était nécessaire. Les trois méthodes à cet effet sont les suivantes :

a. Une *information criminelle*, procédure fiscale « ex officio » près de la cour royale, qui n'a lieu cependant dans la pratique la plus récente que dans des cas de très grave négligence et qui n'a lieu que très rarement.

b. Un *presentment*, dénonciation officielle du grand jury, ou d'un juge de paix, pouvait au moyen âge être déféré au « king's bench, » aux juges ambulants, aux assises criminelles, ou devant le shérif, par commission. Par 28 Ed. III. c. 90, pareilles commissions répressives sont interdites au shérif. Par le « statute of bridges, » § 1, des « presentments » sont aussi introduits devant les sessions générales des juges de paix avec les mêmes effets que devant les assises, Anne, sess. 1, c. 18; 12 Geo. II, c. 29, § 13; 55 Geo. III, c. 134, § 5.

c. Un *indictment*, procédure accusatoire dans les formes ordinaires de cette procédure, peut être formé contre tout habitant du comté ou contre tout possesseur d'une terre sujette à contribution pour défaut de réparation. La personne ainsi accusée peut être condamnée par la cour à payer l'amende complète, et a ensuite son recours contre tous les contribuables du comté.

4. Naturellement il y a enfin l'action des *juges de paix tant isolément comme juges de police*, pour la punition sommaire des délits en matière des ponts par amende maximum de 40 schel., outre la réparation du dommage éventuel un emprisonnement

de trois mois, 3 Geo. IV, c. 126, § 121 ; 5 et 6 Guill. IV, c. 50, § 72. Dans des cas plus graves, il y a des peines criminelles.

C'est également ainsi que se règlent les rapports d'*instance supérieure* qui passe des *quarter sessions* aux cours royales. Tout le domaine est de la « juridiction » des juges de paix pure, le contrôle administratif est repoussé. Là où le « certiorari » est expressément enlevé, on l'admet cependant pour le « prosecutor », c'est à dire dans l'intérêt public de l'entretien des ponts.

§ 2

L'ENTRETIEN DES ROUTES D'APRÈS L'ANCIENNE LOI SUR LES ROUTES

D'après la « common law », un chemin public, « highway », est tout passage pour le public, que ce soit à pied, à cheval ou en voiture, Coke, 1 *Inst.*, 56. La propriété reste au titulaire antérieur, sous réserve de l'usage public. « Le roi n'a que le libre passage pour lui et pour son peuple, » 2 *Inst.*, 705. La nouvelle loi sur les routes cite, afin de tout comprendre : « roads, bridges, carriageways, cartways, horseways, bridgeways, footways, causeways, churchways and passements ».

Pareil chemin peut *naître* de la prescription, « dedication, » ou « act of parliament ». Par prescription, l'on n'entend pas ici simplement une prescription immémoriale depuis 1 Ric. I, mais il suffit d'un usage public de vingt-cinq années; en pratique, l'usage même de quatre ou cinq ans fonde déjà pour le jury la présomption de l'assentiment du propriétaire, et par conséquent une « dedication », pour autant que c'est un chemin de communication entre deux localités. Un chemin devient public par « dedication », dès que le propriétaire d'un chemin antérieurement privé abandonne, par diplôme ou verbalement, ou par un acte positif, son usage à l'usage commun, spécialement lorsque pendant un long temps il en accorde l'usage à des étrangers selon leur gré et sans contradiction de sa part.

L'entretien des voies publiques, ainsi limitée, est une *charge communale* d'après la tradition du moyen âge, c'est la « common law », et elle est ainsi imposée à chaque paroisse pour chacune des parties de ces voies comprises dans ses limites, comme pour l'entretien des ponts; il y a cependant des cas peu fréquents où sur pied d'anciennes concessions un particulier (by tenure) ou une partie spéciale d'une paroisse a la charge d'entretien de la route comme charge réelle, 3 Geo. IV, c. 126, § 107; 5 et 6 Guill. IV, c. 50, § 62. La présomption est cependant toujours en faveur de la charge de la commune; pareille opinion doit donc être prouvée comme assertion spéciale.

L'exécution de ce devoir communal était, dans le moyen âge, abandonnée aux différentes communes, et fut exigé dans le sens du droit administratif normand par une procédure répressive contre les membres de la commune sur plainte formulée ou sur dénonciation officielle, « presentment ». Les longueurs et l'insuffisance d'une pareille procédure conduisirent la période des Tudors à créer les nouvelles fonctions paroissiales de *surveyor of highways*, 2 et 3 Phil. et Marie, c. 8, comme organe de la commune, celui-ci a désormais le devoir immédiat d'entretenir les routes. A cet effet, la loi l'autorise à appeler les habitants domiciliés dans la commune dans des catégories proportionnées à la grandeur de leur propriété foncière, à l'effet de fournir les prestations en nature nécessaires pour l'entretien des routes. Chaque propriétaire d'un attelage ou d'une charrue, dans la paroisse doit présenter une voiture avec deux hommes; tout autre habitant, « householder cottager and labourer », qui est capable de travailler et ne se trouve pas dans un rapport de domesticité en service annuel, doit la corvée en personne ou par un remplaçant capable de travailler. Peu à peu cependant quelques modifications économiques deviennent déjà perceptibles dans la législation; elles tendent à compléter les prestations au moyen de sommes d'argent. La législation de ce temps intermédiaire est des plus embrouillées et des plus hésitantes. Le système des prestations en nature était encore la

règle; les suppléments en argent toujours plus nécessaires sont des mesures expérimentales qui changent fréquemment.

Enfin les lois acquièrent une forme plus consolidée dans un *grand règlement sur l'entretien des routes* (1), 13 Geo. III, c, 78

(1) L'histoire de la charge de l'entretien des routes, spécialement son organisation précise dans la période des Tudors, a été donnée dans la partie historique, t. II, pag. 47, sa transformation au dix-huitième siècle, même volume, pag. 186. Si l'on compare sous ce rapport les termes de la loi de 1773, 13 Geo. III, c. 78, §§ 34 à 38 : chaque personne exploitant une terre de 50 liv. de revenu annuel, qui possède un attelage de trois chevaux, doit présenter cet attelage avec deux hommes chaque année, pendant six jours, pour en faire un *statute duty*. Pour toute valeur de revenu dépassant 50 liv. par an, six jours de plus pour le même service des routes. Les propriétaires d'un revenu de 50 liv. qui n'ont pas d'attelage à eux doivent en procurer un. Ceux qui sont propriétaires d'un attelage, et ont moins de 30 liv. de revenu annuel, envoient seulement un homme avec l'attelage. Les propriétaires d'un attelage ayant moins de 50 liv. de revenu peuvent payer pour chaque jour de service d'entretien des routes 5/12 p. °/₀ de leur revenu. Les bénéfices des ecclésiastiques sont sujets au service des routes dans la même mesure, Coke, 1, *Inst.* 784. Celui qui possède un cheval et une voiture, doit, soit les envoyer avec un homme pour l'entretien des routes, soit payer le rachat en argent, d'après le choix du *surveyor*. Lorsqu'il ne faut pas d'attelages, on doit envoyer à leur place trois hommes ou payer 5 sch. Le service des routes dure huit heures par jour ; chaque travailleur doit se munir des instruments nécessaires. Si l'on n'envoie pas un travailleur solide outre le conducteur, ou les travailleurs refusent-ils d'obéir au *surveyor*, l'inspecteur des routes peut les renvoyer et recouvrer la somme d'argent correspondante, comme s'il n'avait pas été fourni de service. Un chariot avec un seul cheval est compté pour un demi-attelage, un chariot attelé de deux chevaux est compté pour 2/3 d'attelage. Le *surveyor* doit, quatre jours auparavant, publier le *statute duty* et chaque jour auquel ils peuvent être exigés. Celui qui est en retard de fournir un attelage encourt 10 sch.; pour un chariot, un cheval et deux hommes, 5 sch.; pour les chariots, chevaux et hommes, 3 sch.; pour un travailleur, 2 sch. De l'avis des juges de paix il peut aussi y avoir lieu à un remplacement à prix d'argent du service en nature (§§ 38-39). Les habitants peuvent fixer trois mois de l'année pour les temps de semailles, de fenaison et de moisson durant lesquels on ne peut pas exiger de service pour l'entretien des routes (§ 43). Les juges de paix sont en général avisés à exécuter cette loi dans leurs circonscriptions (§ 54).

Tout le système établit une association communale vivante de paysans, ou au moins de fermiers et des petites personnes établies dans la maison. Déjà à l'époque de la loi sur les routes en 1773, les paysans anglais étaient en décroissance. Par 34 Geo. III, c. 74; 44 Geo. III, c. 52, le système financier se

(an. 1775). Elle se rapporte à toutes les voies de communica-de localité à localité : 1° Elle oblige les inspecteurs des routes à veiller à l'enlèvement de tous les obstacles au parcourt, ou à dénoncer au propriétaire foncier, afin qu'il les écarte à peine des châtiments prévus par la loi ; 2° ils peuvent convoquer tous les habitants, les propriétaires, les locataires et les fermiers de la paroisse, six jours de l'année pour procurer les matériaux ou travailler aux réparations. Tous les possesseurs d'attelages doivent fournir un attelage de deux chevaux par trois têtes de cheval qu'ils possèdent ou pour 50 liv. de rente foncière ; de petits propriétaires fonciers doivent une prestation moindre ; d'autres personnes entre 18 et 65 ans doivent le travail en personne ou par remplaçant. Mais des conditions peu élevées ont été aussi légalement fixées pour l'acquittement des services en nature. Des lois postérieures autorisent les juges de paix à remettre la capitation de 2 sch. par an aux locataires pauvres et aux personnes résidant chez eux ; 3° les inspecteurs des routes peuvent avancer les frais des matériaux nécessaires pour les réparations, les indicateurs et les canaux de décharge, ils en acquièrent le remboursement par une taxe des routes décrétée dans une petite session de district par les juges de paix ; 4° lorsque les services en nature ne suffisent pas, les inspecteurs peuvent avec l'autorisation des « quarter sessions », imposer un *impôt subsidiaire*

développe encore plus. On se plaignait partout du peu de valeur réelle des prestations en nature, sur l'impossibilité par le *surveyor*, — communément un campagnard assez pauvre ou un industriel, — avec des services en nature mal fournis, de maintenir d'une manière efficace en bon état les chemins. Les diverses lois sur les prestations en argent devinrent peu à peu si embrouillées et confuses, qu'elles ne pouvaient plus être maintenues avec certitude. Comparez par exemple le *Report on County Rate*, 1834, pag. 9, 12, 16 et suiv. C'est cependant le mode d'agriculture industrielle qui, au siècle dernier, agit avec le plus de décision sur le passage à l'administration pécuniaire proprement dite.

Un article assez important sur la loi sur les routes se trouve dans Burn's *Justice*, voyez *Highways*. Les anciennes monographies ne sont pour ainsi dire que des compilations, tombées en désuétude pour la majeure partie par la nouvelle loi sur les routes. Il faut citer aussi H. W. Woolrych, *On the Laws of Ways, including Highways, Turnpike roads, etc.*, 2me édit. pag. 8, 1847.

sur la paroisse, son montant total ne peut pas dépasser plus de 9 den. par liv. de revenu foncier (3 3/4 p. c.), d'après 54 Geo. III, c. 109, il peut cependant aller jusqu'à 8 3/4 p. c. dans les *cas de nécessité*. Ce n'est que dans la dernière génération que le développement du système de l'agriculture industrielle a amené la transition en administration purement financière.

§ 3

LA NOUVELLE LOI SUR LES ROUTES, 5 ET 6 GUILL. IV, C. 50.

L'abrogation totale ou partielle de onze lois antérieures fut accompagnée, le 26 mars 1836, par une nouvelle loi sur les routes en 119 articles, 5 et 6 Guill. IV, c. 50, « an act to consolidate and amend the laws relating to higways in England », qui modifie d'une manière importante tout le système des impôts sur les routes (en réservant les « paving acts » pour Londres, les chaussées artificielles dans les actes locaux et les « commissions of sewers » existantes). L'administration des routes est désormais ramenée au système de l'administration purement financière. Il s'y peut aussi découvrir l'analogie avec le nouveau système d'administration des pauvres : nomination des inspecteurs des routes par l'élection des contribuables d'après le droit de vote par classes, en six classes, tentative de former de grands districts pour l'entretien des routes par la réunion de paroisses, l'établissement d'inspecteurs rémunérés (1). Les parties principales de la loi sont les suivantes :

(1) Jusqu'à la loi *highway amendment act* de 1862 qui est traitée spécialement plus bas, les lois additionnelles ne se réfèrent qu'à des points spéciaux. Ainsi en est-il de 2 et 3 Vict., c. 45 ; 4 et 5 Vict., c. 59 ; 5 et 6 Vict., c. 55 ; 8 et 9 Vict., c. 20, § 47, relatives au devoir des sociétés de chemins de fer, quant à l'entretien des routes ; 4 et 5 Vict., c. 51, sur la réunion des matériaux des routes dans les propriétés privées ; 8 et 9 Vict., c. 71, sur l'aliénation de terres communales afin de servir de routes ; 12 et 13 Vict., c. 35, relativement aux comptes rendus annuels sur les frais des routes pu-



1. *Nomination des inspecteurs des routes et formation de parish boards* (§§ 6-19) (1). L'élection des inspecteurs des routes a lieu alors par la paroisse parmi des personnes ayant un cens d'éligibilité déterminé, d'après les principes de l'élection des inspecteurs des pauvres. Il peut aussi y avoir réunion de plusieurs paroisses avec l'assentiment des juges de paix sur un « district surveyor » rémunéré. De grandes paroisses de plus de 5,000 âmes peuvent aussi se former en comité communal de cinq à vingt personnes qualifiées pour administrer ce qui regarde les routes, établir un receveur et un « assistant surveyor » rémunérés.

2. *Réparation des routes publiques* (2) (§§ 21-23). La nou-

bliques en Angleterre et au pays de Galles à adresser au ministre de l'Intérieur et à présenter au Parlement; 14 et 15 Vict., c. 16, sur l'administration des routes dans les Galles du sud; 14 et 15 Vict., c. 39, sur la taxation des petites pièces de terre pour la taxe des routes. — Sur pied de cette loi, 12 et 13 Vict., c. 35, paraissent maintenant chaque année dans les papiers parlementaires des rapports annuels sur les recettes et les dépenses des routes publiques dans chaque comté, en distinguant celles qui sont obtenues des villes, localités, *boards of health* et soumis aux actes locaux. C'est ainsi que dans les *Parl. Pap.*, 1857, sess. 2, n° 208, t. XXXVII, pag. 463, 415; 1858, n° 404, t. LII, pag. 533, 539, etc.

(1) En cas de nomination des inspecteurs des routes il y a déjà dans la nouvelle loi le principe de la division du travail et des employés rémunérés sur lequel ensuite il faudra revenir en parlant des fonctions de l'inspecteur des routes, §§ 4 et 5. Le *board* peut aussi acquérir des pièces de terre pour l'objet de l'administration des routes.

(2) Le devoir de réparer les routes n'est modifié que dans ses points accessoires. Le § 21 (22) modifie la prescription précédemment citée, d'après laquelle l'accès à un pont doit être entretenu à 300 pieds de distance de ses extrémités, par le comté, et impose cette charge à la paroisse. — Au § 23 on a ajouté une clause importante, qui doit empêcher les abus possibles de la dédication. Afin que la dédication arbitraire ne puisse pas charger la commune de l'entretien d'un chemin inutile ou mal construit, trois mois auparavant l'inspecteur des routes de la paroisse doit recevoir connaissance de l'intention de consacrer un chemin à l'usage général du public. Il doit en conséquence convoquer une assemblée communale, afin d'estimer si le chemin est d'une utilité suffisante, pour justifier la mise à charge de la commune de son entretien. La commune vote-t-elle contre, les juges de paix doivent décider la question dans la plus prochaine session spéciale pour les questions relatives aux routes. Le chemin doit cependant être établi d'une

velle loi sur les routes laisse sans modification l'ancien devoir des paroisses d'entretenir les voiries, et n'y ajoute que quelques modifications sans importance. Il s'y rattache quelques prescriptions pour le cas où une route appartiendrait à d'autres paroisses sur son parcours, ou bien où un particulier « ratione tenurae » est obligé à la réparer, cas où un arrangement par les juges de paix est rendu possible (§§ 58-62).

5. *Taxe des routes* (highway rate) (§§ 27-39). Elle remplace complétement l'ancien devoir d'entretien en nature, toutes les anciennes lois à ce sujet ayant été abrogées (1). Elle est décrétée par le « surveyor » de toute « visible profitable property », dans la paroisse, comme elle est taxée pour le « poor

manière solide et durable, lorsque la commune doit être obligée à l'entretenir. Négliger ces prescriptions de forme délie les communes du devoir d'entretien; mais il demeure voie publique sous d'autres rapports, par exemple pour les questions de répression (Roberts, vers. *Hunt. Y. Q. B.* 17).

(1) Taxe des routes. La loi donne une formule (n° IV), pour les listes de taxation, renfermant : 1° le nom de la personne taxée, *occupier;* 2° la désignation de la pièce de terre; 3° le revenu annuel, comme pour la taxe des pauvres; 4° la somme pour laquelle l'*occupier* est taxé pour l'année suivante, d'après le taux adopté, ainsi par exemple 10 d. par livre. La liste de taxation est signée par le *surveyor*, confirmée par deux juges de paix et publiée. Les autres détails sur le *highway rate* se trouvent au § 6 du l. II. Le *surveyor* peut, avec l'assentiment des *special sessions*, redresser les erreurs dans les bases de l'impôt. Deux juges de paix peuvent aussi, dans une session spéciale, réduire le montant décrété, pour cause d'indigence, après avoir entendu le *surveyor* (§ 32). Les terres qui jusqu'ici étaient libres de contributions ensuite d'actes spéciaux, doivent le demeurer à l'avenir (§ 33).

Malgré l'abrogation complète de l'ancien *statute duty*, elle peut cependant revivre d'après le § 35 de la loi sur les routes en une certaine manière subsidiaire. Sur la plainte de deux contribuables le *surveyor* spécialement doit convoquer une assemblée communale pour prendre une résolution à cet égard, si les contribuables qui sont propriétaires d'attelages veulent répartir entre eux les charrois des matériaux pour l'entretien des routes d'après les rapports de leurs contributions. Lorsque la majorité s'y résout, le *surveyor* doit, d'après un tarif établi par la session spéciale, leur payer les charrois d'après le cube et la distance, en supposant que le service en nature ait lieu de la manière ordonnée par le *surveyor* et d'après ce qu'il avait décidé quant au temps et au lieu; en cas de discussion la *special session* en décide. Par 25 et 26 Vict., c. 61, § 42, ce dernier reste de prestations en nature est aussi abrogé.

rate », y compris les bois, mines, carrières, pour autant que, traditionnellement, ils soient ainsi taxés. Aucun impôt ne peut dépasser pour un délai de recouvrement 4 1/2 p. c., ni pour l'année entière 12 1/2 p. c. sans l'assentiment des quatre cinquième des contribuables qui doivent être convoqués spécialement afin de prendre une résolution à cet effet. Reste réservé le pouvoir de s'accorder quant au paiement pour les petites pièces de terre avec le propriétaire au lieu du locataire, comme pour la taxe des pauvres (§ 30). Pour la levée de l'impôt, le « surveyor » possède tous les droits des inspecteurs des pauvres. Avec l'assentiment des « vestry » il peut cependant aussi établir un ou plusieurs « collectors » rémunérés avec les mêmes pouvoirs, se faire donner caution et rendre compte par écrit (§§ 36-38).

4. *Reddition de compte du « surveyor »*(1) (§§ 39-47). L'inspecteur des routes doit tenir un compte séparé de tous les impôts levés sur les routes en indiquant les diverses sommes et les personnes qui les ont payées, ainsi que l'époque du paiement. Il doit ensuite rendre un compte spécial d'après une formule légale, sur toutes les dépenses des routes et un compte annuel tant à la paroisse qu'aux sessions spéciales des juges de paix.

5. *Réunion des matériaux nécessaires pour l'entretien* (2)

(1) Reddition de compte. La formule pour les comptes spéciaux n° V (sur le salaire, les frais d'attelages, les matériaux, les comptes d'ouvriers, les travaux par accord, etc.) sont désignés d'une manière très détaillée dans la loi, et doivent, à peine de 5 liv. d'amende, être ouverts à l'inspection des contribuables (§ 40). Le compte annuel doit, dans les quatorze jours après la nomination du nouvel inspecteur des routes, être présenté au *vestry*, et un extrait doit en être publié (§ 44). Dans le mois il faut ensuite présenter le compte annuel aux sessions spéciales des juges de paix, où il faut le vérifier, l'examiner et entendre en cas de besoin, sous serment, le *surveyor* sur certains points spéciaux (§§ 44-45). Délivrance de reliquat au successeur à peine de 5 liv. d'amende (§ 42).

(2) Réunion des matériaux d'entretien. Lorsque l'inspecteur des routes veut prendre des pierres aux terres privées sans le consentement du propriétaire, il faut une citation préalable devant deux juges de paix, qui, après audition des motifs de refus, doivent donner une licence écrite (§ 51, for-

(§§ 46-57). Le « surveyor » est autorisé à faire prendre les pierres. le sable et les autres matériaux nécessaires à l'entretien des routes dans les terres communales, les rivières du domaine public et les carrières, et même dans des propriétés particulières non clôturées moyennant indemnité du dommage causé, et en cas de nécessité même dans les terres clôturées, mais avec dédommagement complet. Il peut, de l'assentiment du « vestry », faire accord pour leur fourniture, mais ne saurait lui-même s'y intéresser.

6. *L'enlèvement des obstacles sur les routes et leur police* (1)

mule X). S'il veut emprunter ses matériaux à une terre enclose de baies, il faut une dénonciation écrite un mois auparavant et la remise d'un ordre après procédure contradictoire (§ 53), avec indemnité complète de la valeur des matériaux d'après ce que décident les *special sessions* (§ 54). Les fosses, cavernes, etc., qui sont produites en ce cas doivent être fermées par les soins du *surveyor* à peine de 10 liv. d'amende, ou ils doivent les enclore de haies et entretenir cette clôture (§ 55). Il faut, à peine de 5 liv. d'amende, empêcher de rendre plus dangereux en creusant auprès d'eux les ponts, les édifices, les mines, les voies publiques et d'autres constructions (§ 57). — On peut citer ici accessoirement ce principe (§ 25) que durant les réparations d'une voie publique les propriétaires des terrains avoisinants doivent souffrir le passage transitoire sur leurs terres, à l'exception de leurs parcs, jardins et terres encloses, moyennant une indemnité à arbitrer par les *special sessions*. Déjà d'après le droit commun chacun pouvait passer sur le terrain de son voisin, lorsque la voie publique n'était pas praticable.

(1) Les obstacles au passage tombaient, d'après la *common law*, au rang des *public nuisances*, 1 Hawkins, cap. 76, § 48. La loi des routes les a fort spécialisés. Les obstacles par masses de neige ou avalanches doivent être enlevés par le *surveyor* dans les vingt-quatre heures après avis, lui donné par un juge de paix (§ 26, formule VIII). Aucune plantation ne doit être permise à quinze pieds du centre de la route (§ 64). La procédure contre les haies nuisibles, les arbres donnant de l'ombre, etc. (§§ 65-66). Le *surveyor* doit tenir les fossés et même les rigoles selon le besoin et les ponts dans les terrains avoisinants en état de propreté moyennant un dédommagement à arbitrer par la *special session*. Les frais en tout établis par une *special session* et recouvrés avec les amendes de police contre les délinquants (§§ 67-68). Les constructions et autres atteintes au domaine de la voirie doivent être enlevées par le *surveyor;* les frais en sont établis par une *special session* et recouvrés par amende spéciale sur le délinquant. L'établissement de moulins, machines à vapeur, etc., n'est autorisé qu'à une certaine distance des routes (§ 70). Les compagnies de chemins de fer sont obligées à enclore les traverses (§ 71). Il y a un règlement répressif pour

(§§ 63-69) est déjà développé à l'occasion de la police des routes. Les pouvoirs qui s'y réfèrent sont imposés en partie au « surveyor » comme devoirs officiels particuliers; et sont maintenus pour l'autre parti contre le délinquant par action populaire et amende de police.

7. *Établissement de pierres miliaires et d'indicateurs* (1) (§ 24) dans toutes les paroisses qui sont éloignées de 3 milles anglais du bureau général des postes. Le « surveyor » doit, sur résolution du « vestry » ou sur avis d'une « special session », placer un indicateur.

8. *Élargissement, déplacement et clôture des chemins* (§§ 80-93) (2). D'après la constitution du moyen âge il fallait pour de pareilles modifications un ordre du cabinet émanant de la

une longue série de délits de voirie (§§ 72-73). Saisie du bétail qui se trouve sur les routes (§§ 74-75). Prescription de munir chaque voiture du nom du propriétaire (§ 76). Sur les devoirs des conducteurs et l'arrestation des délinquants étrangers (§§ 77 à 79).

(1) Les indicateurs doivent être érigés en pierre ou en bois aux places les plus convenables, lorsque plusieurs routes se croisent, en caractères lisibles d'au moins un pouce de haut et d'une largeur proportionnée, renfermant le nom de la localité où le chemin conduit. Il faut pareillement placer des pierres ou des bornes pour indiquer les limites de la route, en indiquant la paroisse à laquelle il appartient. Les chemins de piétons et de cavaliers doivent être barrés aux voitures par des pieux, des pierres ou d'autres moyens. Lorsqu'il y a des inondations il faut indiquer le chemin par des houées.

(2) L'élargissement et la clôture des routes. La largeur normale d'un chemin carossable doit être de vingt pieds, celle d'un chemin pour cavaliers huit pieds, d'un accottement pour les piétons trois pieds lorsqu'il est possible (§ 3); d'après cela le *surveyor* doit veiller à l'établissement des routes. Sur le vu de deux juges de paix une petite session de district peut aussi, en cas de nécessité, ordonner l'élargissement d'une voie carrossable à trente pieds, en réservant les bâtiments, jardins et terres encloses (§ 82, formule XVI). L'indemnité en ce cas est, à défaut d'entente amiable, établie par un jury. Lorsque la taxe des routes n'est pas suffisante, les *quarter sessions* peuvent ordonner la levée d'un additionnel jusqu'au tiers. Le paiement de la somme d'indemnité rend la terre acquise en échange, une partie de la voie publique (§ 82 cit.). La procédure encore plus minutieuse en cas de déplacement et de clôture des routes se trouve au § 6, sous la rubrique *fonctions des juges de paix*.

chancellerie, « writ ad quod damnum », dirigé contre le shérif avec l'avis de fixer par une commission d'enquête de la commune le point de savoir si la modification proposée serait nuisible à la commune. La loi récente sur les routes transfère les pouvoirs aux sessions des juges de paix.

9. *Procédure pour exiger les réparations* (§§ 94-100) (1). Sur dénonciation par serment d'un témoin croyable, qu'une route n'est pas dans un état satisfaisant d'entretien, chaque juge de paix peut citer le « surveyor » devant une session spéciale. Celle-ci peut donner à une personne convenable, la mission de visiter et de lui rendre compte de l'état de la route dans un délai fixé, auquel il faut aussi citer le « surveyor »; elle peut aussi être inspectée en personne ou par deux juges de paix au moins. La plainte est-elle trouvée fondée, la session spéciale condamne le « surveyor » à une amende qui peut s'élever jusqu'à 5 liv., publie un ordre de commencer les réparations dans le délai fixé, et prononce après celui-ci une nouvelle peine d'après le taux des frais qui seront nécessaires. Si rien n'a été fait. Il est entendu que l'obligation de réparer ne doit pas être douteuse. Dans le dernier cas les juges de paix peuvent rédiger une plainte (indictment), convoquer les témoins nécessaires, et le faire poursuivre régulièrement aux plus prochaines assises ou « quarter sessions ».

10. *Recouvrement des amendes et prescriptions de procédure* (§§ 101-111) (2). Le recouvrement des pénalités a lieu géné-

(1) Exécution des réparations. Le chemin qui en manque est-il un *turnpike road*, le trésorier, *surveyor*, ou autre employé de l'association pour la route est cité comme responsable (§ 94). La question légale du devoir de réparation est-elle soumise à la décision des *quarter sessions*, l'accusé conserve expressément le *certiorari* auprès du *king's bench* (§ 95). La procédure officielle antérieure par *presentment*, contre les habitants d'une paroisse ou contre les personnes devant l'entretien est expressément abrogée (§ 99). La procédure a été modifiée de nouveau par 25 et 26 Vict., c. 61 (voyez le § 5).

(2) Prescriptions de procédure : sur les citations de témoins (§ 102), sur le recouvrement des amendes et des frais (§§ 103-104), appels (§§ 105 à 108). La cassation pour cause de manque de forme et le *certiorari* sont expressé-

ralement devant deux juges de paix, sans qu'il faille d'information par écrit. Les amendes sont taxées régulièrement pour compte de l'administration des routes, la moitié appartient au dénonciateur sauf le cas où celui-ci est le « surveyor » lui-même. Des plaintes contre le décrétement de l'impôt, l'ordre, la conviction, le jugement ou la détermination au juge de paix ou d'une autre personne sur pied de cette loi, passent lorsqu'il n'en est pas expressément ordonné autrement, aux « quarter sessions ». Elles peuvent aussi « ex officio » déférer le jugement de la question de droit, au « king's bench », par un *status causae*.

§ 4

LES FONCTIONS DES « SURVEYORS OF HIGHWAYS »

Il faut encore exposer spécialement ces fonctions dans lesquelles depuis l'époque des Tudors s'étaient concentré par la division du travail, les anciens devoirs relatifs aux routes. De même que l'organisation de l'assistance des pauvres n'avait, durant des siècles, consisté à proprement parler, que dans les fonctions des inspecteurs des pauvres, de même l'organisation des routes est renfermée dans les fonctions des « surveyors » soumis aux pouvoirs et aux décrets des juges de paix. Les diverses affaires de la charge des « surveyors » sont dans le cours du temps demeurées antérieurement à peu près les mêmes, le rapport relatif de leur importance s'est cependant modifié depuis l'abrogation de l'ancien service de l'entretien des routes. On y remarque d'abord maintenant :

1. *Le devoir de taxer périodiquement, de décréter et de lever* le « highway rate », que le « surveyor » doit lever d'une manière périodique tout à fait analogue à la procédure de l'inspec-

ment enlevés, sauf pour l'accusé, qui discute le principe de son obligation (§ 95). Toutes les plaintes de la loi pour quelque acte qui est entrepris conformément à la loi ou d'après son autorité, sont prescrites par trois mois.

teur des pauvres (loi sur les routes, §§ 27-34; 12 et 13 Vict., c. 14). Ici aussi se présente cependant déjà le système de division du travail. Le « surveyor » peut, avec l'assentiment du « vestry », établir un ou plusieurs « collectors », les renvoyer selon qu'il le juge opportun et leur allouer une gratification sur l'impôt, telle que le « vestry » la trouve convenable. Le « collector » se charge alors de la levée et du recouvrement exécutoire des sommes décrétées et est soumis à une répression sommaire des juges de paix en cas de « négligence dans ses devoirs professionnels. » (Loi sur les routes, §§ 36-38.)

2. Le devoir principal orginaire de l'inspecteur de *tenir la la main à l'entretien des routes communales* ne consiste plus maintenant dans la convocation de la commune pour les corvées en travail et en attelages, mais dans l'acceptation de transports et de travaux salariés avec pouvoir de prendre des pierres et autres matériaux même aux terres des particuliers. Avec le consentement du « vestry », il peut donner de pareilles affaires en concession. Cette obligation est maintenue par les ordres impératifs des juges de paix. Sur l'avis des juges de paix dans les « special sessions » ou avec l'assentiment du « vestry », le « surveyor » doit ensuite faire placer les indicateurs réglementaires, les poteaux limites et autres.

3. Il doit veiller à l'observation des prescriptions de police sur l'*entretien de la liberté du passage* et sur l'usage des routes, à côté des actions populaires données par la loi, il lui est encore imposé d'autres devoirs particuliers pour enlever les masses de neige et autres obstacles, saisie de bétail, etc. Il y a en outre des menaces de peines spéciales en cas où il laisse des pierres ou des matériaux à la nuit, d'une manière dangereuse pour le passage. (Loi sur les routes, § 56). Parmi les obligations générales, il y a le devoir important, fort négligé en Angleterre, de protéger les sentiers publics contre les ingérences d'une seule autorité.

4. Son devoir de *rendre compte* embrasse tant l'inscription de tous les revenus et de toutes les dépenses dans un compte général, que la direction des comptes courants spéciaux relatifs

aux matériaux, salaires et autres dépenses spéciales qui doivent être inscrites au plus tard dans les huit jours et exposées à l'examen de chaque contribuable. (Loi sur les routes, § 40.) A la fin de son année de fonctions, il doit remettre à son successeur ses comptes vérifiés sous serment; présenter son compte final tant au « vestry » qu'aux « special sessions » des juges de paix, se faire entendre sous serment des juges de paix quant à leur exactitude et relativement aux plaintes formulées et formuler un *rapport général* (1) sur la situation des routes. (Loi des routes, §§ 42-45.)

Conformément à ces affaires professionnelles, la *nomination du « surveyor »* a lieu d'après l'analogie des inspecteurs des pauvres tant dans l'ancien temps que dans les temps modernes. D'après la loi sur les routes de 1773, § 1, les employés et membres de la paroisse devaient, chaque année, se réunir le 22 septembre à onze heures et rédiger à la pluralité des voix une liste de dix membres de la paroisse ayant capacité parmi les personnes possédant 10 liv. de revenu foncier, ou 30 liv. de location, ou 100 liv. de propriétés mobilières. Les personnes, ainsi nommées, sont citées à une session spéciale, afin d'accepter les fonctions ou de présenter leurs motifs de refus. Les juges de paix nommaient après ces préalables un ou plusieurs « surveyors », communément sur la liste, mais sans cependant y être légalement obligés. L'élu devait accepter les fonctions à peine de 5 liv. d'amende. En cas de nécessité, les habitants voisins du comté pouvaient aussi être nommés dans un circuit de 3 milles anglais. Celui qui avait servi une année était libéré pour les trois années suivantes. Au cas où on ne remettait pas

(1) La loi donne la formule du rapport général du *surveyor* en prescrivant les douze rubriques suivantes (n° IX) : État des rues et des routes, des ponts, digues, haies, canaux de décharge, des déversoirs; aperçu de tous les cas de délits contre les routes et de toutes les atteintes au domaine des routes; extension des rues et routes que la paroisse doit entretenir; partie réparée? matériaux employés? frais? montant des impôts sur les routes pendant l'année. Ce système de rapports généraux se rencontre aussi déjà dans les anciennes lois sur les routes.

de liste, ou bien où les élus refusaient la charge, les juges de paix pouvaient aussi nommer un inspecteur rémunéré, dont le traitement à couvrir par les amendes des routes ne peut pas dépasser 1/8 de l'impôt des routes (ou 2 1/2 p. c.) (§ 2). L'assemblée communale pouvait aussi recommander par les 2/3 des voix aux juges de paix l'établissement d'un inspecteur rémunéré (§ 5).

Mais, lorsque la nouvelle loi sur les routes établit l'administration purement pécuniaire, il en résulta très promptement une charge de 1,650,000 liv. environ en impôt pour les routes et davantage, pour lequel le droit du contribuable ne peut pas plus être ignoré que pour la taxe des pauvres. De là la nouvelle prescription, 5 et 6 Guill. IV, c. 50, d'après laquelle les contribuables de la paroisse, dans leur première assemblée communale, doivent procéder à la nomination des inspecteurs annuels des pauvres, en même temps qu'à l'élection d'un ou plusieurs « surveyors » pour l'année suivante d'une manière analogue d'après le droit de vote classifié. L'élu doit être propriétaire de 10 liv. de rente foncière, ou locataire ou fermier de 20 liv. par an, ou propriétaire d'une fortune mobilière de 100 liv., mais peut, avec l'acceptation écrite des « special sessions », instituer un substitut convenable (§ 7). Celui qui refuse la charge sans alléguer de motif suffisant (d'après l'analogie des inspecteurs des pauvres), encourt une amende de 20 liv. au maximum à prononcer devant deux juges de paix (§ 8). Le « surveyor » antérieur est rééligible. On conserve de l'ancienne législation le droit subsidiaire de nomination des juges de paix. Ce droit se présente lorsque l'assemblée communale néglige ou refuse de reprendre l'élection, ou lorsque l'élu meurt, perd la capacité, refuse de se charger des fonctions, ou de l'exécution des devoirs de la charge : cas où les juges de paix peuvent en nommer un autre, jusqu'au nouveau délai des élections, avec ou sans traitement. On remarque que l'administration financière tend, comme l'administration des pauvres, à fractionner davantage les fonctions et à introduire des employés rémunérés. La nouvelle législation présente à ce sujet toute espèce de facilités.

1. Déjà d'après la loi sur les routes (§ 9) l'assemblée communale peut, à la simple majorité, résoudre qu'au lieu de remettre aux juges de paix une liste des personnes obligées au service elles nommeront un « surveyor » rémunéré, lui rédigeront un diplôme exempté du timbre et fixeront à leur gré son traitement sur la taxe des routes. Les juges de paix peuvent aussi, lorsqu'ils se chargent « ex officio » d'une nomination, en instituer immédiatement selon qu'ils le jugent opportun (1).

2. On peut aussi réunir plusieurs paroisses dans ce but et ce par résolution des « special sessions », ou lorsqu'ils appartiennent à plusieurs divisions, par résolution des « quarter sessions » (§§ 13-17). Les juges de paix nomment alors parmi les personnes présentées par les diverses paroisses un « district surveyor », qui à l'exception du décrétement et de la levée de la taxe des routes possède tous les devoirs d'un « surveyor » communal, et applique séparément les sommes recueillies à

(1) L'établissement de *surveyors* rémunérés fut favorisé ici au delà des besoins par les opinions économiques de la nouvelle société. Dans les communes ayant un système étendu de voirie, telles qu'on les rencontre parfois avec une administration des routes de 45 milles anglais (voyez *Report on County Rate*, 1834, pag. 7), ce mode d'administration marchand pouvait être indiqué. Mais la législation favorise ici bien au delà de ces exigences la destruction des anciennes fonctions communales par des employés rémunérés ayant un petit traitement. D'un même pas nous voyons procéder la division. A côté des anciens *surveyor* le *vestry* peut placer des *collectors* rémunérés par résolution à son gré ; à côté du *district surveyor* les *parish surveyors* ne subsistent plus que pour la taxation des impôts pour les routes. Après la formation d'un *board* tout se réduit au système d'administration des pauvres, de même qu'un projet de loi fut présenté afin de donner au *board of guardians* le droit de réunir les paroisses et de réviser les comptes. Le projet de loi eût-il passé, et eût-il enlevé l'examen des comptes de l'entretien des routes aux *district auditors* des *Unions* des pauvres, par une conséquence naturelle tout le contrôle matériel de l'ensemble de l'administration serait passé à ces employés totalement dépendants de l'*inspectorat* des pauvres, et ainsi la sphère du droit inspectif du ministre se serait trouvé singulièrement augmentée dans le nouveau *self-government*. On applique complétement un système d'employés rémunérés rattaché à la création forcée de communautés par l'*amendment act*, tout en conservant les pouvoirs des juges de paix. Cette dernière réforme forme tellement un ensemble unitaire, qu'elle doit être exposée comme telle dans les paragraphes suivants.

chaque paroisse. Il reçoit sur celles-ci son traitement. L'union dure d'abord trois ans, puis aussi longtemps qu'une paroisse ait annoncé douze mois auparavant sa retraite.

3. Les paroisses de plus de 5,000 âmes peuvent aussi par la résolution des deux tiers de voix décider la formation d'un comité communal pour l'administration des routes, « board for superintendance of the highways, qui est composé de cinq à vingt personnes, domiciliées, taxées pour le « pour rate, householders », avec le sens de capacité de « surveyor ». A ce « board » passe alors l'exécution des lois sur les routes avec tous les droits constitutionnels des « vestry » et de « surveyor » ordinaire. Le « board » possède d'après la loi les droits d'une corporation et les pouvoirs de nommer un « clerk to the board » rémunéré, un « collector » rémunéré, un « assistant surveyor » rémunéré pour l'administration courantes des routes, un « treasurer » puur l'administration des caisses. A la fin de l'année le « board » doit présenter ses protocoles à l'assemblée communale ainsi que copie de tous les comptes. D'après les « nuisances removal acts » postérieurs, le « board » possède aussi des pouvoirs plus étendus de cette loi pour enlever les nuisances.

§ 5

CRÉATION DE NOUVELLES COMMUNAUTÉS POUR L'ADMINISTRATION DES ROUTES

District boards, 25 *et* 26 *Vict.*, *c.* 61

La nouvelle loi 25 et 26 Vict., c. 61, « an act for the better management of highways », a l'intention *d'appliquer forcément* les « district boards » déjà contenus dans la loi des routes et de se procurer ainsi les moyens d'installer des employés ayant les connaissances techniques et la pratique des affaires d'une manière analogue que pour l'administration des pauvres. Lorsque cet objet était déjà atteint, la nouvelle loi n'était pas appliquée; elle n'a donc qu'une valeur subsidiaire.

Restent exclus spécialement (d'après le § 7) les districts, qui sont déjà, d'après la loi des routes de 1836, § 18, rattachées en communautés et en « district boards », ou se relient de cette manière dans les six mois après la publication de la nouvelle loi. Dans de pareilles paroisses la nouvelle loi ne doit pas être appliquée sans l'assentiment du « vestry ». Dans les paroisses municipales elle ne doit pas être introduite sans l'assentiment du conseil communal et une assemblée particulière de la paroisse. Sont aussi exclues les localités soumises au « public health act » et ayant un « district board », et celles où le « metropolis management act », le « local government act » ou un acte local spécial a déjà réglé ces rapports. Il n'est pas non plus appliquable dans le sud du pays de Galles, à cause de la loi spéciale déjà existante 14 et 15 Vict., c. 16. Chaque paroisse si même elle est déjà incorporée à la nouvelle loi, peut de nouveau l'abroger, si elle se soumet ensuite au « local government act » (§ 41).

Hors ces cas la nouvelle formation doit s'étendre à tous les comtés de l'Angleterre et du pays de Galles et par suite à toutes les communes rurales qui, même contre leur gré, peuvent être par résolution des juges de paix réunies en districts routiers, pour autant que d'après l'appréciation des « quarter sessions » on en ait un besoin pratique. On y rattache en même temps des modifications tellement nombreuses que comme dans le système du « public health act », il y a les six directions suivantes :

1. *L'introduction de la loi est obligatoire* (1), après décision

(1) L'introduction de la loi rappelle en beaucoup de points la procédure de la nouvelle organisation des *sessional divisions* de 9 Geo. IV, c. 43. La loi doit devenir une nouvelle partie intégrante de la loi principale sur les routes de 1836, qui s'appelle maintenant, dans le langage de la loi *« the principal act »*. Ceci est important pour l'interprétation, et il en résulte l'ordre quelque peu fragmentaire de la nouvelle : dispositions préalables et principes d'interprétation (art. 1 à 4); formation des *highway districts* (art. 5 à 8); formation des *highway boards* (art. 9); élection des *waywardens* (art. 10); suites légales de la formation d'un *highway district* (art. 11); nomination des employés (art. 12 à 16); *works and duties of board* (art. 17 à 19); paiement

en dernier ressort des « quarter sessions », sur proposition de cinq juges de paix ou davantage, qu'ils peuvent décider dans une « general session », de partager leur comté ou une partie du comté en « higway districts » pour la meilleure administration des routes; ce qui a lieu par « provisional order », qui détermine le nom du district et le nombre des sous-inspecteurs à nommer dans chaque commune de voirie « waywardens ». Dans les six mois, cet ordre est soumis à un nouvel examen dans une session générale, puis déclaré et publié comme étant en dernier ressort, après que dans l'intervalle une notification formelle a été faite aux autorités locales (marguilliers, inspecteurs des pauvres et des routes) et qu'il a été pourvu à ce que tous les intérêts locaux et toutes les prétentions puissent être entendus et appréciés avant la résolution définitive (§§ 5, 6). Trois mois après la publication l'ordre définitif devient absolument inattaquable (§ 8).

2. *Le but de la loi* (1) est d'enlever l'administration courante

des dépenses (art. 12 à 16); reddition de compte, *accounts* (art. 25 à 31); provisions supplémentaires (art. 32 à 41); application du *principal act* (art. 42 à 47). — Ces 47 articles de la nouvelle loi doivent donc être traités juridiquement comme une nouvelle section de la loi sur les routes de 1836. On modifie cependant dans le *principal act* les §§ 9, 10, 13, 19, 20, 35, 39, 40, 43 et 45, il n'y a spécialement pas de *surveyors* rémunérés dans les diverses paroisses. Les *district boards* sont maintenant formés d'une autre manière, il n'y a pas de plainte répressive personnelle contre le *surveyor* pour défaut de réparation; aucune prestation en nature pour l'entretien des routes; et les anciennes prescriptions sur les redditions de compte des *surveyors* disparaissent aussi.

(1) L'objet de la loi est de moderniser ce qui constitue l'administration proprement dite au moyen des *boards* et des employés rémunérés. Le principe fondamental est énoncé principalement aux §§ 11 et 17; les conséquences paraissent au § 18 dans une procédure un peu modifiée pour l'obtention du devoir d'entretenir les routes. Sur complainte devant un juge de paix pour situation désordonnée d'une route, le *board* aussi bien que le *waywarden* de la paroisse en question est cité devant une *petty session* des juges de paix. Le *board* se déclare-t-il prêt à entreprendre la réparation, et cela a-t-il lieu, la chose est ainsi terminée. Sur plainte renouvelée, mais à cause du défaut de réparation, les juges de paix nomment un commissaire pour visiter les lieux, ou deux juges de paix font eux-mêmes cette visite et publient alors, lorsque la plainte paraît fondée, un mandat d'exécution

des routes aux « surveyors of highways » antérieurs et d'y substituer des « boards » élus avec employés rémunérés. La propriété et les fonds, les droits et obligations des administrations des routes antérieures dans les diverses paroisses passent au « district board » de la communauté (§ 11), qui est incorporé dans ce but (§ 9) et est traité comme successeur légal, « successor in office », des « surveyors of highways » antérieurs (§ 43). Les employés locaux ne subsistent plus que pour les anciens devoirs de levée de la taxe (§ 43 cit.). Par suite le sujet de l'obligation directe d'entretenir les routes est le « district board » et ses employés (§ 17). Pour la procédure accusatoire, pour défaut de réparation la citation en réponse est adressée au « board », et lorsque en fin de compte on en arrive à l'entreprise d'une amélioration de la route par un tiers par la voie de l'*executio ad faciendum*, ces frais des routes forment, tout comme les frais de procédure, seulement une obligation pécuniaire du fond des routes, avec abrogation de toute responsabilité personnelle des employés locaux.

3. *La taxe des routes*, « *highway rate* » (1) ne subsiste plus

en établissant un délai. Après que celui-ci s'est écoulé sans résultat, les juges de paix font entreprendre le travail par un tiers, et recouvrent les frais et taux de la surveillance du travail par mandat de paiement sur les fonds du *district board*. Contre ces mandats d'exécution on réserve expressément le *certiorari* auprès de la cour royale. — Dans les §§ 34 à 36 on introduit également une procédure sommaire afin de déclarer par ordre des juges de paix des chemins privés, chemins publics, et afin de déclarer une charge communale, celle qui pouvait occasionnellement incomber à un particulier *ratione tenurae*. La personne jusqu'alors obligée est alors imposée à une contribution pécuniaire annuelle calculée d'après le taux de son obligation et recouvrable sommairement à la manière des amendes en matière de voirie. L'obligation du particulier peut aussi être *rachetée* une fois pour toutes à prix d'argent, car lorsqu'elle s'élève au delà de 50 liv., elle peut être établie en rentes sur l'État, avec application du revenu à la réparation du chemin. Dans les deux cas il y a appel de la décision des *petty sessions* aux *quarter sessions*.

(1) Système d'impôt. Sur les besoins présumés de l'année qui va entrer en exercice, le *district surveyor* doit présenter un projet à la première séance du *board* (§ 17). Les sommes nécessaires pour l'administration sont recouvrées par *orders*, qui sont maintenant adressés généralement par le *board*

comme impôt séparé que dans des cas relativement rares, lorsqu'il existe dans une paroisse, des terres qui sont soumises à la taxe des routes, mais exemptes de celle des pauvres. Hors ce cas tous les frais de l'administration des routes sont *désormais couverts par le « poor rate »*, et l'on forme pour ce motif :

a. Un *district fund*, qui supporte le paiement des employés et les frais généraux du district routier, et auquel chaque paroisse contribue d'après le montant moyen de ses frais de voirie dans les trois dernières années ;

b. Tous les autres frais spécialement ceux de l'entretien de chaque voie dans son domaine est supporté par chaque paroisse séparément sur la taxe des pauvres (§§ 22-24).

4. *Les employés soldés* (1), qui sont destinés à l'exécution du nouveau système, sont désormais nommés par le « district board » (§ 12). Le même institue par écrit signé et scellé un trésorier, un « clerk », un « district surveyor », et en cas de nécessité un « surveyor » assistant, délibère sur leur renvoi et détermine les traitements de ces employés, dont les devoirs professionnels sont réglés de plus près par la loi (§§ 13-15).

5. *Le district board administratif* (2) est d'après la nouvelle

aux *overseers of the poor;* et sont payables comme une partie ordinaire de la taxe des pauvres (§ 21). Mais on a conservé la restriction que la taxe des routes ne peut pas s'élever à plus de 2 1/2 sch. par liv. (donc à 12 1/2 p. %) du revenu soumis au *poor rate* pour une année ; et ne peut s'élever au delà de ce taux que par résolution des 4/5 des contribuables de la commune. Les ordres d'exécution ont lieu d'après les principes du *poor rate* (§ 24). Le *highway rate* antérieur doit donc disparaître peu à peu comme impôt communal particulier pour autant que le nouveau système vienne à être appliqué.

(1) Le système des employés salariés a ici un caractère analogue à celui de l'administration des pauvres. Par l'union en communes la possibilité pouvait être obtenue d'établir des employés capables connaissant les constructions et les comptes. L'établissement de chaque employé doit être notifié à chaque membre du *board* (§ 12). Ici aussi son importance capitale consiste dans le patronage.

(2) La formation des *highway boards* se distingue du système de l'administration des pauvres principalement parce qu'elle a lieu par ordre des juges de paix d'une manière indépendante, sans ingérance de l'autorité centrale.

loi composé des employés locaux élus (waywardens), auxquels les juges de paix actifs du district routier se joignent « ex officio ». Chaque commune obligée à l'entretien des routes, « parish » au sens de cette loi sur les routes, élit un « waywarden »; les grandes communes en élisent plusieurs, d'après la rédaction de l'ordre des juges de paix. La fonction dure une année sous réserve de la rééligibilité. Pour l'élection on applique les principes antérieurs de la loi des routes sur les élections des « surveyors of highways ». Mais comme les employés actuels n'exercent plus qu'une partie des fonctions des anciens « surveyors » sous la direction du « board », on y a substitué le nom plus modeste de « waywarden ». Le « board » est incorporé par la loi. Ses délibérations font foi. Il y a au moins quatre sessions chaque année, pour lesquelles la loi ajoute une courte indication des matières à traiter.

6. *L'instance supérieure* (1) n'est pas modifiée par la nouvelle loi. Les juges de paix conservent leur position comme juge en répression pour le système d'amende et la procédure répressive à défaut d'avoir rempli le devoir de réparation. Mais aucun juge de paix ne doit décréter comme autorité dans les affaires pour lesquelles il a agi comme membre du « board » (§ 38). Une commune conteste-t-elle l'ordre de réparations qui a été publié, le devoir d'entretenir les routes, les juges de paix doivent pu-

Pour l'élection des *waywarden* il y a encore les principes déjà énoncés de la loi des routes, 1838 (§ 4). Le *waywarden* élu reste en fonctions jusqu'à ce que son successeur entre en fonctions (§ 10). Aucun acte du *board* ne doit être soumis à cassation pour un défaut de capacité ou d'élection d'un membre (§ 9). L'ordre des affaires du *board* est contenu dans une cédule jointe à la loi.

(1) L'instance supérieure a été, avec une prévoyance qu'on ne saurait nier, tenue libre de tout pouvoir réglementaire, de toute instance d'inspection ou d'appel de la part de l'administration. L'examen des comptes est formellement formé d'après l'administration des pauvres (§ 25). En outre chaque employé est déclaré soumis à la reddition de ses comptes (§ 31). Les aperçus annuels des états doivent être remis par le *clerk of the board*, d'après des formulaires que le ministre prescrit (§ 29). Leur réunion remplace les rapports généraux que la loi 12 et 13 Vict., c. 35, exigeait pour être présentés au Parlement.

blier un « indictment » et déférer ainsi aux plus prochaines assises ou « quarter sessions » la question par la voie légale (§ 19). Dans toutes les décisions, dont l'objet dépasse 5 liv., l'appel aux « quarter sessions » pour les questions d'entretien ainsi que le « certiorari » sont formellement réservées (§ 18). La révision matérielle des comptes (audit) a lieu par le district « board » d'une façon indépendante sans ingérance d'instance supérieure administrative (§ 25). Pour surtaxe on donne l'appel tant aux « waywardens » qu'aux divers contribuables, devant les « quarter sessions » (§ 26). Les pouvoirs du ministre de l'intérieur se réduisent aux aperçus des états à remettre annuellement et qui doivent être rédigés suivant la formule légalement prescrite (§§ 27-29).

§ 6

POSITION DES JUGES DE PAIX ET INSTANCE SUPÉRIEURE DE L'ADMINISTRATION DES ROUTES

La position des juges de paix était ici dès les premiers temps assez indépendante d'une instance supérieure, et l'est aussi resté après les nouvelles réformes. Pour la division des affaires les « special sessions » ont eu en partage la plupart des fonctions; la connaissance locale et l'application immédiate étant surtout de mise en matière d'administration des routes. Les « quarter sessions » ne sont alors que l'instance supérieure et la cour de justice dans des questions déterminées et avec décision généralement en dernier ressort. Les degrés des pouvoirs des juges de paix sont dans les suivants :

I. *Les juges de paix agissant isolément* (1), exercent d'abord

(1) La position des juges de paix comme juges de police avec le système des actions populaires et quelques auxiliaires par le devoir de dénonciation des employés locaux a été trouvé suffisant en tout temps, non seulement pour développer les nombreuses et diverses fonctions des employés inférieurs, mais spécialement aussi afin d'appliquer *toute la police des routes*,

certaines fonctions plus formelles : 1° ils citent, sur dénonciation de l'état désordonné d'une route, le « surveyor » pour répondre devant la plus prochaine session spéciale. 2° Deux juges de paix confirment les listes de taxation pour l'impôt des routes, d'une manière analogue à ce qui a lieu pour la taxe des pauvres. 3° Ils prononcent sommairement les amendes contre les employés locaux pour les diverses négligences, pour lesquelles cela est décidé par la loi des routes. 4° Ils prononcent comme juges de police, sur plainte populaire, les innombrables amendes des lois des routes pour nuisances et obstructions.

II. Les « special sessions » pour l'administration des routes (1) sont devenues, d'après la nouvelle loi, le centre de l'administration supérieure. Dans chaque division, il doit être tenu au moins huit et au plus douze de ces sessions pour l'application de la loi. Dans les quatorze jours suivant, le 20 mars, les juges de paix doivent en fixer à l'avance les délais, pour lesquels il ne faut pas ensuite une citation spéciale (loi des routes § 45). Ces « special sessions » des routes (pour partie aussi « petty sessions ») possèdent les droits suivants :

1° Leur autorité est supérieure à celle des inspecteurs des routes; elles ont le pouvoir de nommer, pour autant qu'il soit accordé subsidiairement, d'accepter et de réviser les comptes et de recevoir le rapport général sur la situation des routes. Elles exigent en général l'observation des devoirs de leur charge

c'est à dire à l'appliquer. Cette dernière activité est de loin la plus étendue. Les amendes sont régulièrement levées pour compte de la caisse des routes, et généralement devant *deux* juges de paix. Sous réserve de l'appel des *quarter sessions*, mais en excluant le *certiorari*.

(1) La position des *special sessions* a déjà été indiquée dans le paragraphe des petites sessions et il y a été expliqué pourquoi la différence des *special* et *petty sessions* n'a pas été maintenue d'une manière très rigoureuse. Dans les procédures d'urgence (comme celles sur le devoir de réparer les routes) il suffit de la délibération de deux juges de paix dans une *petty session*; le siége pratique de l'instance supérieure est cependant les *special sessions* périodiques. La séparation des affaires de police des juges de paix des affaires économiques des *boards* rappelle ce qui a lieu dans les administrations des routes.

par les employés locaux au moyen d'une amende de 5 liv. sur pied de la clause répressive générale du § 20, (loi des routes), pour négligences dans leurs devoirs professionnels. Par suite de cette position, elles confirment aussi la réunion de plusieurs paroisses pour établir un « district surveyor » d'après 5 et 6 Guill. IV. c. 50.

2° Elles exigent, sur une dénonciation (complaint) qui n'est astreinte à aucune forme, les réparations nécessaires aux routes, en ce sens qu'après citation préalable du « surveyor », elles ordonnent, sous la responsabilité du « surveyor » les travaux exigés et en font surveiller l'exécution ; dans les cas les plus extrêmes, elles laissent entreprendre la réparation par un tiers et en recouvrent les frais sur la personne qui y est obligée, et par suite du « board » sous réserve que l'obligation d'entretien ne soit pas discutée.

3° Elles décident, après inspection, de la nécessité *de l'élargissement* d'une rue et font établir par jury les indemnités nécessaires à cet effet, à défaut d'accord amiable (loi sur les routes, § 82).

4° Elles résolvent par ordre le transfert d'un chemin *à entretenir par les particuliers* « ratione tenurae » à la charge de la commune, et fixent la quotité à fournir par la personne jusqu'alors obligée et par suite la somme nécessaire pour le rachat, 25 et 26 Vict., c. 61, § 34, 35.

5° Elles décident les discussions entre l'inspecteur des routes et le voisin territorial pour défaut d'élagage, de coupe des arbres ou haies donnant de l'ombrage, prononcent les peines qui s'y rapportent et les ordres, et remettent les licences pour prendre les matériaux dans les terres des particuliers.

6° Elles décident, d'une manière analogue à ce qui a lieu pour le « poor rate », sur les réclamations en matière de taxe des routes, pour autant que le principe de l'impôt ne soit pas en discussion, mais seulement son *quantum*. Elles ont aussi le droit de réduire les impôts pour cause d'indigence (loi des routes, § 32).

Lorsque le système des nouveaux « district boards » est appliqué, la direction générale économique des affaires passe au « board, » spécialement la fixation des états des employés et la

révision matérielle des comptes. La procédure d'exécution pour défaut de réparation, passe aux fonds pécuniaires du « board. » Pour le surplus, les pouvoirs des juges de paix demeurent sans modifications, ils sont au reste aussi membres du « board. »

III. Les « quarter sessions » forment l'instance supérieure pour l'administration de l'entretien des routes, dans des directions diverses (1).

1° Elles admettent l'*union* de plusieurs paroisses pour nommer un « district surveyor » pour autant qu'elles appartiennent à différentes divisions. D'après 25 et 26 Vict., c. 61. § 5 et 6, elles établissent en dernier ressort, par un « provisional et final order », la formation du comité en « highway districts » et l'organisation de « district boards. »

2° Elles décident en dernier ressort sur *l'élargissement, le déplacement ou la clôture* d'une route. Après en avoir pris préalablement inspection personnelle, deux juges de paix publient provisoirement un ordre à cet effet. En cas de contradiction,

(1) La *position des « quarter sessions »* pour l'organisation des *district boards* a été indiquée plus haut. Une des affaires principales est leur procédure en cas de déplacement ou de clôture des routes (*diverting and stopping*). Lorsque l'assemblée paroissiale juge opportun le déplacement ou la clôture d'une route, le président doit avertir le *surveyor* de réclamer de deux juges de paix l'inspection personnelle et mandater les frais à cet effet. Les juges de paix sont-ils d'accord, et en est-il de même des propriétaires des terrains sur lesquels doit passer la route, il faut faire connaître les modifications proposées par les feuilles publiques et l'affiche à la porte de l'église, faire rédiger par un arpenteur un plan officiel, rédiger une attestation des juges de paix visiteurs, et présenter toutes ces pièces au secrétaire de district en *quarter session* et les faire enregistrer, et dans l'intervalle les présenter à l'inspection du public (loi des routes, § 85). Quelque intéressé élève-t-il une contradiction contre le plan, se trouve-t-il lésé par celui-ci, il la transmet sous forme d'appel aux *quarter sessions* qui confirment l'ordre provisoire, le cassent ou le modifient, opération pour laquelle un jury de douze personnes non intéressées établissent la question de fait de la convenance de la modification projetée (§§ 88-89). Aucune contradiction n'est-elle soulevée, ou la contradiction est-elle rejetée, la *quarter session* décide par un ordre définitif la modification proposée, et ainsi le devoir d'entretien du chemin demeure à charge de la commune comme il existait auparavant (§ 91). La même procédure doit maintenant aussi s'appliquer aux chemins soumis aux actes locaux spéciaux, 25 et 26 Vict., c. 61, § 44.

l'ordre définitif est publié par les « quarter sessions » avec adjonction d'un jury sur la question « of fact, » spécialement sur la convenance du déplacement et le montant de l'indemnité litigieuse.

3° Elles forment l'*instance d'appel* pour les « orders » des « spécial sessions » dans diverses directions dans lesquelles elles deviennent actives, spécialement aussi l'instance supérieure pour tous les intéressés en cas de reddition de compte (loi des routes, § 44).

4° Elles décident en dernier ressort *du principe de l'entretien des routes*, lorsqu'il est discuté entre différentes associations routières, en se maintenant dans la forme régulière d'une procédure accusatoire par « bill of indictment. » Dans ce cas les deux parties conserveront le droit de déférer par « certiorari » la décision au « queen's bench. »

5° D'après le même principe les réclamations de la taxe des routes arrivent aussi en dernière instance aux « quarter sessions » et peuvent alors passer par « status causae » à la décision de principe de l'une des cours royales.

IV. L'instance de contrôle des cours royales se restreint, comme il a été indiqué, à un « certiorari » en cas de discussion du devoir d'entretenir les routes et en « special case » pour celui d'une réclamation en matière d'impôts. Une instance supérieure administrative n'existe pas pour l'administration des routes. Le ministre de l'intérieur ne possède, d'après l'ancien comme d'après le nouveau système, que le droit de réclamer l'examen des états annuels des routes.

§ 7

L'ADMINISTRATION DES CHAUSSÉES

(*General Turnpike Act*, 3 Geo. IV, c. 126)

Dans le cours du dix-huitième siècle il naquit en Angleterre une série de chaussées artificielles dont les rapports légaux

durent être régis par des actes locaux. Ces actes avaient pour objet d'accorder les pouvoirs nécessaires en matière d'expropriation, la possibilité d'acquérir des pièces de terre, ainsi que de pourvoir à d'autres affaires légales, de donner les pouvoirs administratifs nécessaires et l'autorité sur les employés, puis enfin de régler leurs rapports avec les devoirs légaux des communes en matière de routes, de permettre la levée de droits, et d'appliquer une police plus rigoureuse sous bien des rapports. Au milieu du dix-huitième siècle les diverses clauses de pareils actes spéciaux se codifièrent dans des lois générales comme 8 Geo. II, c. 20; 28 Geo. II, c. 17, etc. Ces lois codificatrices furent toujours plus étendues par la suite, grâce au maintien d'un système uniforme et aboutirent au « general turnpike act », 13 Geo. III, c. 84. La plus récente loi sur les routes, 3 Geo. IV, c. 126, qui abroge expressément seize anciennes lois, s'étend, depuis le 1er janvier 1823, à tous les actes locaux existants ou à créer, se rapportant, il va de soi, aux chaussées et ne doit être citée spécialement dans les actes postérieurs que comme modification de clauses spéciales. Il n'y a pas de transfert analogue de la loi générale des routes qui ne s'applique, il est vrai, aux chaussées que pour un petit nombre d'articles spéciaux, dans lesquels cela est dit expressément, 5 et 6 Guill. IV, c. 50, § 113 (1).

(1) Comme lois complémentaires et amendements on rattache ici la loi générale sur les chaussées : 4 Geo. IV, c. 16, 35, 95; 5 Geo. IV, c. 69; 7 Geo. IV, c. 64; 7 et 8 Geo. IV, c. 24, 30; 9 Geo. IV, c. 77; 1 et 2 Guill. IV, c. 25; 2 et 3 Guill. IV, c. 124; 3 et 4 Guill. IV, c. 80; 4 et 5 Guill. IV, c. 81; 5 et 6 Guill. IV, c. 18, 62; 2 et 3 Vict., c. 46; 3 et 4 Vict., c. 39; 4 et 5 Vict., c. 33, 51; 12 et 13 Vict., c. 46; 14 et 15 Vict., c. 38 pour les Galles du sud; 7 et 8 Vict., c. 91, amendé par 8 et 9 Vict., c. 61; 10 et 11 Vict., c. 72; 14 et 15 Vict., c. 16, § 1; 17 et 18 Vict., c. 7, 52, et les lois postérieures, qui continuent la responsabilité subsidiaire du *highway rate* pour les chaussées qu'ils ne savent pas entretenir eux-mêmes. Les clauses de ces lois générales sont maintenant tellement étendues que les divers actes locaux paraissent sous une forme très abrégée et se réduisent pour la plupart à des prescriptions spéciales sur la construction des routes, la nomination des *trustees*, le nombre et la situation des maisons des chaussées et le tarif des péages

D'après leur nature les chaussées sont des voies publiques (highways), qui ne sont pas placées sous l'administration du « parish surveyor », mais sous celle des « boards of trustees » ou « commissioners », par une loi spéciale qui forme la base immédiate de l'administration des chaussées. La loi générale des chaussées, avec ses modifications, doit alors être considérée comme incorporée dans chaque loi spéciale, pour autant qu'elle ne soit pas modifiée expressément pour chaque rue. Les éléments principaux du système sont les suivants :

I. *La formation du corps administratif* (*turnpike trust*) consistant en un nombre important de « trustees » ou « commissioners », est d'abord fixée par les actes spéciaux; ainsi on assure à ceux qui réunissent les moyens pécuniaires (undertakers, subscribers) une part convenable de l'administration, au moyen de « *trustees* » *électifs*. On n'y trouve pas la tendance

sur celles-ci. Généralement les actes locaux s'appliquent à un nombre d'années déterminé et sont cependant prorogées en bloc chaque année.

L'extrême minutie de la loi des routes est intelligible par la combinaison des éléments désignés plus haut. Il en est de même de l'objet pratique des quarante formulaires légaux que la législation y a ajoutés. Dans Burn's *Justice*, l'administration des chaussées forme la deuxième partie de l'article *Highways*. Les papiers parlementaires donnent de temps en temps de grands aperçus de la situation des administrations des chaussées. Il en est ainsi des *Parl. Pap.*, 1852, n° 12, t. CVII, pag. 477 : aperçu des recettes, dépenses et dettes totales des associations des routes en Angleterre et dans le nord du pays de Galles de 1834 à 1850; — des *Parl. Pap.*, 1854, n°' 1805, 1851, t. LXIV, pag. 1 à 95, sur la situation des chaussées en Angleterre et dans le pays de Galles pour les années 1851-1852; — des *Parl. Pap.*, 1858, n° 140, t. XLVIII, pag. 411, sur la situation à la fin de la dernière année financière (25 mars 1857) ainsi que sur l'indication du nombre de milles total, les actes séparés et spéciaux au nom des *clerks* pour les divers *trusts*. Pour la *capitale au nord de la Tamise*, les diverses administrations des routes ont été codifiées en une grande administration par 7 Geo. IV, c. 142; 10 Geo. IV, c. 39. Le 32ème rapport annuel des *commissioners* pour cette administration est renfermé dans les *Parl. Pap.*, 1858, n° 238, t. XXXII, pag. 403. Un aperçu tabellaire sur toutes les administrations des chaussées de la métropole dans la circonférence de six milles anglais autour de Charing Cross se trouve enfin aux *Parl. Pap.*, 1858, n° 364, t. XLVIII, pag. 393, avec l'indication des divers actes parlementaires, de la longueur en milles, des barrières, du nombre des employés, etc.

de traiter l'administration des chaussées sur le patron des sociétés par actions. On a conservé au contraire l'idée fondamentale que les chaussées artificielles ne sont que des « highways » qualifiés, des moyens de communications *nécessaires* pour le public, pour l'entretien desquelles les diverses communes demeurent obligées, et pour lesquelles une loi des routes doit être maintenue avec une rigueur plus grande encore que pour les « highways » ordinaires. Il est donc naturel que les formes, les principes et les éléments de l'administration de district y soient maintenus avec une bien plus grande rigueur que dans les autres créations d'une espèce analogue. — D'après le § 62 de la loi des routes, personne ne doit être élu ou nommé « trustee » ou « commissioner », qui ne possède par lui-même ou par sa femme une propriété foncière de 100 liv. de revenu annuel net, ou un « heir apparent » (héritier) de 200 liv. de rente foncière (ou dans la circonscription de Londres s'il ne possède une fortune personnelle de 10,000 liv.), point qu'il faut établir d'après la loi par un serment que celui-ci prescrit, d'après les lois postérieures, par une déclaration. L'élu doit aussi prêter un serment formulé dans le § 32, avant d'être en activité, à peine de 50 liv. d'amende. D'après le § 61, tous les juges de paix en activité, du comté ou des comtés sur lesquels passe la chaussée, sont membres « ex officio » du « board of trustees » ou « commissioners », comme s'ils y étaient élus ou nommés d'après 5 Geo. IV. c. 69. Il en est de même des juges de paix de « ridings » indépendants, divisions ou « sokes ».

II. *Le système des employés rémunérés* pour l'administration spéciale est celui qui est ordinaire pour les plus récentes institutions communales de l'Angleterre. Le « trust » possède comme conseil d'administration de district le droit de prendre des résolutions, des informations, et celui de contrôle, tandis que les administrations spéciales ne présentent pas ici, d'après la nature des choses, d'occasion pour des fonctions honorifiques. D'après le § 45, l'autorité nomme les « collectors, treasurers, surveyors » nécessaires et les autres employés avec pouvoir de les démissionner ou de diminuer leurs traitements. Une grande

partie de la loi des routes consiste en instructions de service pour ces employés (1).

III. *Les principes d'administration* pour les « turnpike trusts » sont à envisager, comme correspondance à leur caractère fondamental, sous un double point de vue d'administration économique des fonds dans l'intérêt des « subscribers » et en même temps de la défense des intérêts de la commune et du public, et sont ainsi des plus compliqués. Les « trustees » doivent chaque année, aux mois d'avril, septembre ou octobre, tenir un « general meeting of the trust », pour lequel les citations doivent être envoyées vingt et un jours auparavant par les feuilles publiques (§ 69). D'après 3 et 4 Guill. IV, c. 80, § 2, le « meeting » doit toujours être tenu le 15 mars ou avant ce jour. Dans le « general meeting » on examine aussi les comptes des « treasures, clerks » et « surveyors », on les révise et les arrête. Un état des revenus, des dépenses et des dettes doit alors être rédigé par le « clerk » (formule XXIV) et après acceptation doit être signé par le président et envoyé dans les trente jours au secrétaire des « quarter sessions », présenté aux juges de paix, enregistré et présenté à l'examen moyennant un droit (§§ 78-79). Il faut aussi en envoyer des exemplaires imprimés à tous les « trustees » (§ 80), ainsi qu'au ministre de l'intérieur (3 et 4 Guill. IV, c. 80) afin d'être présentés au Parlement.

Les points principaux de l'administration courante sont :

1. *L'administration du capital foncier*, qui sur pied des actes spéciaux doit le plus souvent être réuni par souscription et dont les intérêts sont payés par les recettes des chaussées. La pro-

(1) La formation du corps administratif repose, comme dans le nouveau système communal, sur la réunion de représentants élus avec les juges de paix en un *board*. Personne ne peut être membre du corps administratif, qui est intéressé par des contrats d'entreprises, des fonctions salariés ou à un autre intérêt personnel à l'administration (§ 61 et suiv.). Les *trustees*, aussi longtemps qu'ils agissent expressément dans les limites de la loi, ne sont pas personnellement soumis à une action en responsabilité. Les plaintes contre l'association passent tant activement que passivement au nom du *clerk*, 7 et 8 Geo. IV, c. 24, §§ 2-3

priété de la chaussée, des maisons dépendant de la chaussée et de leurs dépendances sont au nom des « trustees » (vested), la représentation en procédure a lieu au nom du « clerk ». Des décisions spéciales se rapportent particulièrement à l'acceptation de prêts et à la saisie des recettes de la chaussée (loi des chaussées, § 81, et lois postérieures) et aux expropriations.

2. *L'entretien des routes* est également assuré par une ingérance sommaire des juges de paix, comme dans la loi des routes, 5 et 6 Guill. IV, c. 50, § 94. Le « surveyor » de l'administration des chaussées est responsable de l'élagage des arbres et buissons nuisibles, de l'entretien des canaux de décharge, des accôtements, de l'enlèvement de tous les obstacles au libre passage, du placement de pierres milliaires, d'indicateurs, de l'observation de la loi sur les routes tout comme le « surveyor of higways ». A côté de l'administration des chaussées subsiste aussi, d'une manière concurrente, le devoir de la paroisse d'entretenir celles-ci et en cas où il y a répression; à défaut de ce faire, les juges de paix répartissent le montant de la condamnation d'après leur appréciation entre la paroisse et l'administration des chaussées. Loi des chaussées, § 110; 7 et 8 Geo. IV, c. 24, § 17; 4 et 5 Vict., c. 95.

3. La *levée des péages* (tolls) repose sur un tarif que chaque acte spécial détermine. Il s'y ajoute aussi des règles très générales et très précices du « general turnpike act (1).

(1) Le système des employés soldés est de nouveau analogue à celui des *boards* récents. Les fonctions de *surveyor* et de *clerk*, de *treasurer* et de *clerk* sont incompatibles; de pareils employés ne peuvent pas non plus être intéressés aux contrats de la société. La reddition de compte est exigée sommairement sur plainte formée devant le juge de paix, 4 Geo. IV, c. 95, § 47. Les employés qui négligent avec intention, pendant une semaine, les dénonciations assermentées prescrites par la loi, informations devant un juge de paix, sont menacés d'une amende de 5 liv. par un juge de paix, § 136. Il en est de même des *constables* et autres employés par suite des devoirs spéciaux qui leur sont imposés par la loi.

Parmi les *instructions de service* pour les divers employés, les plus étendues sont celles des receveurs des chaussées. Ils doivent indiquer au devant de la maison du péage leur prénom et leur nom sur un tableau de la manière prescrite par la loi et donner pour tout péage reçu une quittance

IV. *La position de juges de paix pour l'administration des chaussées* est, abstraction faite de leur coopération comme membres « ex officio » du conseil administratif, analogue à ce qui existe pour l'administration des routes.

1. *Les juges de paix agissant isolément* connaissent, sur actions populaires ou sur dénonciations des employés des chaussées, des nombreuses amendes pour obstacles au passage, délits sur les routes ou négligences dans les fonctions des employés. Il s'y ajoute encore les amendes pour fraudes en matière de péages. A côté de l'amende, les divers juges de paix peuvent aussi prononcer d'une manière sommaire sur la réparation du dommage. Ils décident tout aussi sommairement des discussions sur l'élévation des droits sur le poids des voitures et les difficultés en matière de saisies.

2. Les « special sessions » des juges de paix forment, comme pour l'administration des routes, l'instance supérieure régulière qui, par ses ordres répressifs exige l'entretien des routes, décide les difficultés entre les employés des routes et les voisins territoriaux pour l'élagage des arbres et des haies, la réparation du dommage en cas d'enlèvement des pierres et des matériaux nécessaires à cet entretien, et pourvoit aux autres réglementations comme autorité de police du district.

3. Les *quarter sessions* forment l'instance d'appel pour les convictions des divers juges de paix et pour les « orders » des « special sessions », par conséquent aussi pour la question importante sur le taux des contributions de chaque paroisse

conçue dans la formule légale. Le refus ou le défaut de donner son nom, ou celui de lire aux personnes le tarif appendu au bureau, est puni d'une amende de 5 liv. — Le receveur est pareillement punissable lorsqu'il laisse passer une voiture qui est construite contrairement aux prescriptions sur la construction des roues, le nombre des chevaux, l'indication du nom, sans dresser procès-verbal. Pareillement lorsqu'il laisse passer une voiture ou un passager sans payer le péage, ou en admet un plus élevé ou moins élevé, ou réclame un droit d'une personne exempte, qui réclame cette exemption, ou lorsqu'il arrête arbitrairement un passager, ou emploie des insultes contre le *commissioner* ou le passager, ou pour quelque autre délit dans ses fonctions.

à l'effet d'entretenir la chaussée. Si l'administration de celle-ci fait usage de son droit d'expropriation, à défaut d'entente amiable, le chiffre de l'indemnité est fixé par un jury que le « sheriff » doit adjoindre à la « quarter session » (loi des routes, § 85).

Dans des cas rares l'instance supérieure des cours royales peut aussi se produire par « certiorari »; mais il n'y a pas d'ingérence administrative de la part d'une autorité centrale.

NOTE SUR LES TURNPIKE ACTS ET LA POSITION DES JUGES DE PAIX

Principes d'administration. Les états annuels à rédiger doivent, d'après 3 et 4 Guill. IV, c. 80, § 4, comprendre les rubriques suivantes : travail manuel, services en attelages et corvées, matériaux, terrains achetés, indemnités à l'occasion du transport des matériaux, comptes d'ouvriers, traitements, frais de procédure, intérêts des prêts, frais d'arrosage, frais d'éclairage. — Dépenses accidentelles. L'état général annuel (*general statement*) embrasse les 4 rubriques : 1° revenus des péages, des forfaits des communes pour les services à prêter originairement (*composition in lien of statute duty*), revenu des amendes, prêts acceptés; 2° dépenses d'après les rubriques ci-dessus indiquées des états, et en particulier aussi les traitements des *treasurer, clerk, surveyor;* 3° état des dettes de l'association des chaussées; 4° les reliquats des revenus.

Le but des *turnpike acts* n'est pas de débarrasser les paroisses des réparations aux routes; au contraire rien n'y est changé en principe. Ils ajoutent seulement aux moyens déjà existants, une taxe pécuniaire sous forme de droits des routes pour le mieux du public, afin d'entretenir en bon état la voie publique, et laissent en outre sans modifications la participation des communes au devoir d'entretenir les routes, 4 B. et Adol. 109. L'obligation traditionnelle des communes (*statute duty*) dura ainsi sans modifications pour les chaussées, 3 Geo. IV, c. 126, §§, 105, 106, 109; 4 Geo. IV. c. 95, §§ 80, 82, 77, aussi longtemps qu'elle subsista encore. Le rapport assez embrouillé qui en résulte fut généralement tellement simplifié que les paroisses se rachetèrent avec l'administration des chaussées par un forfait (*composition*), pour lequel celles-ci se chargèrent exclusivement à leurs frais de cet entretien (loi des chaussées, §§ 106 à 108). Plus tard la nouvelle loi des routes enleva tout le système des corvées et ainsi disparut la base de la part contributive des paroisses. Cette participation relativement peu considérable des compositions et la forte concurrence des chemins de fer ont

tellement ébranlé la situation financière des administrations de beaucoup de chaussées que la plus récente législation dut se décider à s'assurer du *highway rate*, afin de faire intervenir ainsi les diverses paroisses pour l'entretien des chaussées qui ne peuvent plus l'être par leurs seules ressources. Les lois à cet égard sont continuées d'année en année.

Les règlements sur la levée des péages sont très étendus. Ils déterminent le maximum du poids pour le chargement des voitures d'après leur construction, avec des indications pour leur pesage aux bureaux; puis la largeur des roues (9, 6, 4 1/2 pouces ou moins), d'après laquelle se règle l'élévation du péage; ceux pour les retours ont de très nombreuses exemptions. Pour la fraude il y a des actions sommaires et amendes de police. Avec les personnes qui ont affaire régulièrement avec le bureau peuvent aussi être conclus des arrangements (*compositions*) pour une année au maximum. Les tarifs fixés par les actes spéciaux peuvent être diminués par résolution administrative et élevés de nouveau; mais là où a eu lieu une mise en gage des péages, il faut l'assentiment des 5/6 des créanciers pour les diminuer. Les péages peuvent aussi être affermés pour trois ans au maximum. — Dans le cas des fraudes du péage le receveur a le droit de saisie avec pouvoir de vendre le gage après quatre jours. Les difficultés sur le montant du péage ou des droits de saisie sont décidés par un juge de paix. Les très nombreux motifs de libération légale s'étendent à tous les attelages royaux, officiers et soldats en uniforme, employés en service, baptêmes, cortéges funèbres, visiteurs de l'église le dimanche, les électeurs en temps d'élections parlementaires, les transports de fumiers ou de denrées, les engins agricoles dans la circonscription de 100 yards.

La position des juges de paix est analogue à celle de l'administration des routes. Le maintien de la loi étendue sur la police des routes repose aussi entièrement sur les fonctions de police des juges de paix. La résistance ou le refus violent contre les personnes dans l'exécution de cette loi, ou pour l'entretien ou la réparation d'une route, et les violences contre un *surveyor* ou un *collector* ou la rupture de barrières sans payer les péages sont des faits punis d'une amende de 10 liv. au maximum devant un juge de paix, § 139. Les *trustees* peuvent par résolution de l'assemblée ordonner une poursuite répressive sur leurs fonds. Les amendes (formule 17 à 22) sont pour moitié à l'*informer* et pour l'autre moitié au *treasurer of the trust;* éventuellement il peut y avoir emprisonnement jusqu'à trois mois. Les amendes de plus de 20 liv. par plainte civile peuvent être déférées en appel devant les cours royales (§ 143). Il n'y a pas d'appel pour les amendes de 2 liv.

Comme affaires spéciales des *petty sessions* il y a, d'après la législation nouvelle relative à la responsabilité subsidiaire du *highway rate*, le pouvoir important de fixer, sur dénonciation de l'employé de l'administration des chaussées sur l'insuffisance des fonds pour l'entretien de la chaussée, après examen préalable de la situation financière et des dettes de l'association, de la situation et de l'étendue de la chaussée dans chaque paroisse, par un ordre le montant annuel de la contribution de chaque paroisse pour l'entretien de la route à la caisse d'administration des chaussées. Ces attribu-

tions lui ont été conférées par 2 et 3 Vict., c. 46, et continuée plus tard par 23 et 24 Vict., c. 67, jusqu'au 1er octobre 1865.

---

§ 8

COUP D'OEIL RÉTROSPECTIF SUR LA NOUVELLE ORGANISATION DES DISTRICTS, DES COMTÉS ET COMMUNAUTÉS

La nouvelle organisation des « district boards » par l'administration des routes a mis le sceau à une création nouvelle, qui renferme probablement le cadre permanent pour la vie communale anglaise pendant un long avenir.

Le comté anglais avec son étendue moyenne de 60 milles carrés allemands et environ 500,000 habitants(d'après le recensement de 1861) est bien plus petit que les départements administratifs de l'Allemagne, mais encore *trop grand* évidemment pour bien des points de l'administrafion d'arrondissement.

La subdivision du moyen âge en « hundreds » était devenue incompatible par suite du cours du temps, avec les modifications des rapports de propriété et de fortune. Depuis un demi-siècle il y a donc sous deux rapports subdivision du comté *en sous-districts ou communautés;* cette subdivision a pour but, d'une part de fractionner les fonctions autoritaires, lorsque la circonscription du comté est trop grande à cet effet; et d'autre part de réunir en unions plus vastes les petites communes, pour autant qu'elles ne paraîtraient pas viables pour les fins communales. Les deux choses peuvent se produire de manière à faire concourir le plus possible la circonscription inférieure pour l'administration de la police avec la communauté pour l'administration communale.

I. Pour l'*administration de la police* la nouvelle répartition comporte en somme 670 divisions, par 9 Geo. IV, c. 43; 6 et 7 Guill. IV, c. 12, de façon à faire concorder la *division* de la justice de paix avec le district d'une « poor law union » (il

en subsiste maintenant 650). Les districts sont alors aussi utilisés pour la formation des nouveaux tribunaux de district, de manière à en combiner un grand nombre en une « county-court ». Pour l'administration de la milice il y a, d'après la nouvelle loi 23 et 24 Vict., c. 120, les subdivisions « of lieutenancy », qui ont aussi été mises d'accord avec les divisions. Enfin, l'autorité *communale* comme telle est donc basée sur la répartition en districts.

2. *L'organisation des communautés* commence avec les nouvelles associations des pauvres du « poor law amendment act ». Les nouveaux districts des routes peuvent être mis d'accord le plus possible avec ces derniers par résolution des juges de paix. Les « local boards of health » peuvent aussi réunir de la même manière de petits groupes de localités. Dans le nouveau système de l'état civil, les « registration districts » concordent fondamentalement avec les unions des pauvres. Dans ce système des communautés la création nouvelle de « boards » élus et la représentation des contribuables en six classes est venu à prévaloir de manière à exposer bien moins intensément une vie communale que se réduire surtout à la solution des faits économiques et à l'établissement d'employés rémunérés.

Quelques sujets à caution que paraissent maintenant les symptômes de cette nouvelle organisation, on ne peut méconnaître, par une prédiction pour l'avenir, que les institutions anciennes et plus solides, savoir les juges de paix et le jury subsistant à côté d'elles, *et que les deux systèmes rattachés immédiatement se pénétreront peu à peu l'un l'autre;* que la création des communautés de peu de cohésion peuvent acquérir de nouveau, grâce aux anciennes institutions stables, un centre et une indépendance. Les éléments d'union importants consistent : 1° en ce que les districts des divisions des justices de paix et les unions des pauvres se correspondent pour ainsi dire, et que par conséquent elles sont rattachées par le *même* voisinage; 2° en ce que les juges de paix sont membres « ex officio » des unions et autres « boards », dans lesquels ils peuvent s'acquérir par une

participation éclairée, une influence croissante; 3° en ce que le système anglais des impôts communaux, basé sur la *propriété foncière*, forme toujours un lien plus solide pour le voisinage, que les impôts indirects et les impôts sur le revenu.

Cette correspondance successive devient aussi perceptible d'une manière négative, dans ces dernières années, par le rejet d'une plus grande centralisation et transformation du « self-government ». Indubitablement, les districts inférieurs et ces communautés doivent être regardés comme les corps communaux vraiment vivants, et comme le centre de l'existence communale pour la génération prochaine.

La grande association du comté conserve au dessus des divisions et des unions sa valeur sous un quadruple rapport : 1° comme circonscription inférieure de justice pour les cours royales, les assises, le « sheriff's office », le jury et pour le ressort judiciaire ordinaire en matières civiles et répressives ; 2° comme circonscription des « quarter sessions » avec sa justice répressive et son instance supérieure en matière de justice et d'administration; 3° comme circonscription pour le « county rate » ; 4° comme circonscription pour les élections parlementaires, mais sous ce dernier rapport avec une fréquente subdivision en deux ou plusieurs sections.

CHAPITRE XI

ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES DE L'ORGANISATION COMMUNALE TIRÉS DU DROIT DE CORPORATION. — (APPENDICE.)

§ 1

DIVERSES ESPÈCES DE CORPORATIONS

Les grandes et les petits associations communales dont nous avons parlé en exposant les institutions qui précèdent, dans les chapitres III à X, « counties, ridings, hundreds, tithings, parishes, poor law unions, highway boards, » etc., ont coutume d'être rangées au nombre des « bodies corporate », corporations.

Dans le *moyen âge*, en Angleterre, il n'existe pas de notion technique de cette espèce, mais on se contente de nommer les individus par leur nom. Comme nom générique on peut peut-être indiquer les noms de commune (communitas), qui est occasionnellement employé pour les plus petits comme pour les plus grands, même de « tota commuuitas populi » ou « terræ ». Le moyen âge les tient pour ce qu'ils sont : *associations personnelles*, unions de voisins pour l'accomplissement de devoirs publics généraux. Ce n'est qu'à la fin du moyen âge que l'on trouve des *charters of incorporation* techniques, pour diverses villes qui acquièrent une importance notable depuis que le parlement et les tribunaux commencent à dériver la notion des droits municipaux de celle des *corporations*. Un cours analogue est celui des *select vestries*, des petites communes locales. La pratique judiciaire donne aussi aux *churchwardens* la capacité

de corporations. sans cependant dériver en ce cas ou dans d'autres de plus amples conséquences du droit de corporation pour la transformation du droit communal.

La conception *anglaise* des personnes juridiques obtint sa base capitale au quinzième siècle, par la fusion des principes du droit canonique et du droit commun par l'intermédiaire du lord chancelier. Elle formait l'une des bases de la fusion de l'organisme temporel et ecclésiastique de l'État. La notion *allemande* des personnes juridiques se forme surtout à l'exemple du droit romain, par conséquent de l'État impérial romain, dans lequel la propriété et le droit public s'étaient déjà séparés. Elle convenait donc à peu près à l'état du continent, depuis que les devoirs publics se séparèrent des anciennes communautés, les tribunaux devinrent peu à peu des institutions de l'État pour les droits privés, le droit public passa toujours davantage dans l'organisme changeant des autorités administratives. En cet état de choses, les principes « des personnes juridiques » servirent assurément à empêcher les ingérences arbitraires de l'administration, mais elles se réduisirent au point de vue du droit privé pur, qui fut toujours favorisé par l'exclusivisme croissant de la science juridique, dans le sens du droit privé. La direction historique de la récente jurisprudence n'a pas non plus été très fructueuse ici, au contraire, la tendance constante de rendre des droits publics, droits privés, ou au moins de cadrer aux opinions des juristes du droit privé, et avant toute autre chose à l'opiniâtre confusion de l'incorporation de groupes sociaux (féodaux, commerciaux, etc.) avec les corporations publiques.

La nouvelle loi des villes a maintenant la conséquence en droit public d'écarter pour les villes la notion de corporation. Il en a été de même pour la législation qui a réformé les paroisses. En outre, la récente législation a proclamé les villes et les paroisses, et les nombreuses communautés « poor law Unions, district boards », expressément comme « bodies corporate », et a ainsi déclaré applicables les principes généraux des corporations à tout le domaine de l'existence communale.

Il est évident cependant, tant dans l'ensemble que pour chaque partie, que cette notion juridique n'est pas l'*indice décisif* de l'existence communale, mais, au contraire, n'en est qu'une portion complémentaire et secondaire pour diverses fins de droit privé et de légalité technique. Afin d'empêcher les malentendus et les abus, il faut au contraire une distinction en trois groupes, pour lesquels la notion de corporation a une portée très différente.

I. *La première classe est formée par les corporations publiques sur la base de l'État et pour des objets de droit public*, les « counties, hundreds, tithings, parishes » et les autres communautés de création récente, des ménages rattachés par le voisinage pour l'accomplissement des fonctions nécessaires de l'État.

Membres organiques de l'État, qui servent l'État dans toutes leurs fonctions, voilà l'indice capital des corporations communales. L'expression « commune » s'est peu à peu restreinte aux parties diverses qui sont voisines et rattachées par les devoirs de l'État, « vicineta ». Le corps de l'État désigné comme tout depuis l'union de l'État temporel et ecclésiastique (la réformation) en Angleterre, n'est plus la « communitas universi populi, omnium liberorum », etc., mais le « body corporate », consistant dans le roi, les lords ecclésiastiques, les lords temporels et les « commoners » réunis en parlement. Le fondement de la modification est en ce que depuis la réformation les bases communales ne constituent plus l'État entier, lequel embrasse aussi en outre dans son unité la classe suivante de corporations. Mais la commune demeure toujours la base principale de l'État anglais, qui détermine d'une manière prépondérante le caractère de la constitution et les opinions populaires. Cette coutume de supporter en commun les charges publiques, entretient le sentiment de participation aux entreprises d'utilité générale, la coutume de l'organisation, les vues pratiques, la proportionnalité exacte des moyens; puis, l'involontaire imitation des formes parlementaires et communales vint s'y ajouter. « Aucune situation n'est étrangère à cet

esprit, aucune n'est trop peu importante, si elle offre un intérêt public, ou saisit le sentiment humain. » (Voy. Vinke, *Grande Bretagne*, pag. 135.)

Les corporations communales se distinguent des groupes suivants par deux caractères : 1° par leur *base :* elles ne peuvent pas être groupées de la manière dont les hommes vivent réunis pour la propriété, le travail, l'acquisition et la jouissance ; elles ne peuvent donc l'être à la manière de la société, mais seulement à la manière des ménages réunis par le voisinage, donc par le principe territorial de l'État, parce que la police, l'administration des pauvres, l'entretien des routes, etc., les impôts et les fonctions nécessaires pour l'existence commune actuelle, ne peuvent être remplies que de cette manière ; 2° par le *mode d'union de droit public*, donc par la *contrainte* légale, l'accomplissement des fonctions nécessaires de l'État ne pouvant pas et ne devant pas être attendues de l'intérêt des classes sociales, telles qu'elles se trouvent réunies et séparées par la fortune et la propriété, mais devant être exigées au point de vue d'une unité supérieure.

L'essentiel dans ces corporations communales est donc *déterminé par la législation organique de l'État.* Les obligations de l'ensemble comme celles des membres, la forme des impôts et des fonctions, les droits de participation active et passive étaient réglés dès le moyen âge jusque dans leurs moindres détails. Avertie par les désordres que la politique et la jurisprudence n'en ont pas moins déduits par voie de conséquence de la notion de corporation, la législation du dix-neuvième siècle a dépassé dans la spécialisation de ces lois tout ce qui existe d'analogue en Europe. L'indice d'un « body corporate » ne détermine ici que certaines formes secondaires pour l'acquisition et le transfert de propriétés, pour la représentation dans les difficultés relatives à la fortune avec des particuliers, donc pour une série de questions techniques et juridiques. Comme l'organisation communale anglaise fut toujours indépendante dans ses vigoureux éléments des finesses juridiques du droit privé, aujourd'hui encore, pour tout ce

domaine, l'influence de la capacité d'un « body corporate » est d'une importance très secondaire.

II. *La deuxième classe* sera désignée par moi, avec intention, par l'expression indéterminée de *corporations publiques mixtes*, corporations reposant sur une base *sociale*, mais dont les objets dépendent de l'*État*.

L'expression la plus large pour les corporations dans des buts spéciaux est *charitable uses*. Comme réminiscence de l'organisation de l'Église au moyen âge, l'expression *charitable uses, public charities*. embrasse un groupe fort divers de pareilles institutions, que le statut 43, Elis., c. 4, énumère. On y nomme une commission pour faire enquête sur la situation des terres, qui seraient données par des personnes bien intentionnées : « pour l'entretien de gens âgés incapables de travail et indigents; pour l'entretien de soldats et de marins malades ou invalides; pour les écoles, les écoles libres et les étudiants aux universités; pour l'entretien des ponts, ports, routes aplanies, églises, digues, marines et routes; pour l'éducation et le développement des orphelins; la dotation et l'entretien de maisons de correction; pour le mariage de jeunes filles pauvres; pour l'établissement et l'assistance de jeunes apprentis, et de personnes déchues; pour l'entretien et le rachat des prisonniers et pour l'assistance des pauvres locataires dans le paiement des taxes publiques; pour l'armement de soldats et d'autres taxes. » Par opposition à ces « charitable uses » il y a les « superstitions uses », messes des morts, cierges, etc., 1 Éd. VI, c. 14 (1).

Si l'église, les universités et les colléges ne subsistaient pas dans leur forme historique, on les aurait dû plus tard transformer en Angleterre d'une manière corporative pour la constitution parlementaire, parce que pour l'église et l'école, pour la vie intellectuelle du peuple, l'association communale ne suffit

(1) Voyez un aperçu pour Londres dans Sampson Low, jun. : *The charities of London comprehending the benevolent, educational and religions institutions, their origin and design, progress and present position*, Londres ; 1850.



pas. Elles ne se confondent donc pas avec l'organisme communal, mais ont conservé des organisations indépendantes, se rattachant en partie à l'Église du moyen âge, en partie à la prérogative royale. Ces corporations anglaises ont sous divers rapports une forme plus exclusive que sur le continent : 1° parce que la puissance très ancienne du Parlement rendit nécessaire d'assurer à l'Église une position qui ne soumît pas immédiatement le régime ecclésiastique aux résolutions de la majorité des lords et des communes ; 2° parce que les associations communales, promptement fermées avec leurs objets financiers restreints et leurs fonctions, ne présentaient plus d'espace pour l'accomplissement de nombreuses fonctions nouvelles que sur le continent l'État pouvait prendre à sa charge à cause de son organisme administratif plus mobile : l'Église et les universités furent donc par suite dans un rapport artistement conçu avec la constitution parlementaire, et d'une manière analogue les autres branches capitales du travail intellectuel se protégèrent par l'incorporation contre le danger de devenir des instruments dans les mains des partis parlementaires. Il en est ainsi des avocats et des avoués, des médecins et des chirurgiens, des sociétés royales des sciences et des beaux-arts, du British Museum, et même de Trinity House pour le pilotage. L'enseignement, la médecine et plusieurs autres portions subordonnées de l'administration des États continentaux se séparent ainsi par une certaine indépendance de l'administration parlementaire de l'État.

Un groupe plus restreint de ces corporations sert plus à compléter les institutions communales, comme la plupart des « charitable institutions », hôpitaux, fondations, qui étaient centralisées par l'Église, tandis qu'elles peuvent être l'objet de l'administration de district et communale des pauvres, et le sont aussi sous d'autres rapports. Les communes anglaises étant étroitement restreintes dans l'application de leurs impôts, beaucoup de choses tombèrent aussi récemment dans la sphère des associations particulières, qui peuvent tout aussi bien être des institutions communales et le sont dans d'autres circons-

tances : caisses d'épargne, associations pour le bien des classes ouvrières, sociétés de travaux publics, etc.

Ces éléments de la vie de l'État ont sous le rapport du droit privé un droit légal à la protection de leurs droits de permanence de fortune par l'organisation judiciaire. Leur base étant exclusivement les vocations particulières, les classes sociales, ils paraissent toujours plus disposés à sauvegarder leurs droits qu'à remplir leurs devoirs publics. Il y a donc toujours un moment auquel ils s'éloignent de leur objet primitif et où le droit du pouvoir suprême doit intervenir afin de les modifier. Ils sont en Angleterre, sans exception, dans la situation de demander une forte réforme, tandis que le gouvernement parlementaire actuel ne peut pas acquérir la permanence nécessaire pour les réformer suffisamment. Aussi bien pour la création des corporations officielles que pour la réforme des corporations mixtes, c'est un organisme permanent (king in council) qui offre la garantie la plus assurée et la force nécessaire pour rendre les droits égaux aux devoirs.

III. *La troisième classe est formée par les corporations privées*, union de groupes sociaux dans des objets particuliers et surtout d'intérêt pécuniaire. Ce sont des associations sociales libres, qui font servir d'une manière permanente à des objets permanents des masses de capitaux, et acquièrent par des fictions de droit privé l'unité nécessaire et la durée de l'administration : par exemple, pour des objets commerciaux ou industriels, des sociétés d'asséchement, des sociétés de canaux, de chaussées, d'assurances contre l'incendie, des « friendly societies », etc. Il s'y ajoute encore une transition presque insensible aux objets d'intérêt public, qui fait souvent d'une corporation privée à sa naissance, une corporation mixte par suite de son développement, comme la Banque d'Angleterre et la Compagnie des Indes. Pour ce groupe, la notion de droit privé de la corporation (tout comme celle de la personne juridique sur le continent) est l'*indice caractéristique*, son caractère d'auxiliaire de l'État n'est qu'accidentel et le plus souvent qu'une fonction transitoire.

La notion anglaise des « bodies corporate » ou corporations a eu tout temps tenu le compte nécessaire de l'accord du droit public et privé. Ses motifs de division sont empruntés à l'histoire du droit anglais, et d'abord aux indices caractéristiques, derrière lesquels gît le dualisme originel du principe social (germanique) de la « common law » et du principe de l'état du droit canonique. Les divisions suivantes sont en concordance avec ces bases :

La première division est celle en corporations « aggregate » et corporations « sole ». Une corporation sociale, corporation « aggregate », consiste dans une pluralité de personnes, par exemple, « mayor » et bourgeoisie d'une ville; chef et membres d'un collége; doyen et chapitre de la cathédrale. Les corporations d'une seule personne, corporations « sole », au contraire, consistent en une seule personne, et ses successeurs juridiques dans une certaine position. En ce sens, le roi est une corporation (Coke, *Litt.* 43), un évêque, un pasteur, un vicaire, et d'après Blackstone, les marguilliers le sont aussi.

La deuxième division est en corporations ecclésiastiques et laïques. Comme ecclésiastiques, il n'y a que celles dont les membres sont *exclusivement* des ecclésiastiques, comme l'évêque, le pasteur, le doyen et le chapitre, le prieur et le couvent. Toutes les autres sont laïques, et se subdivisent alors : 1° en purement civiles, « civil corporations », pour les innombrables objets temporels, tant de l'État, que des communes ou des particuliers, ainsi que pour d'autres objets spéciaux; comme les colléges des médecins et chirurgiens, la Société royale pour favoriser les sciences naturelles, et les universités, qui dans leur ensemble ne peuvent être comptées ni parmi les corporations ecclésiastiques ni parmi les fondations charitables. 2° Les fondations charitables, « eleemosynary corporations », afin de répartir perpétuellement des aumônes ou des récompenses selon la volonté du fondateur, spécialement : hôpitaux pour les malades et les impotents, et tous les colléges dans comme hors des universités, qui sont comptés au nombre des corporations laïques, même s'ils consistent en personnes ecclésias-

tique, bien qu'ils partagent « sous certains rapports » les priviléges des corporations ecclésiastiques (1).

§ 2

LA THÉORIE GÉNÉRALE DES CORPORATIONS EN ANGLETERRE

(*Blackstone*, I. 467-485.)

Malgré la diversité des caractères fondamentaux les principes généraux suivant s'appliquent aux corporations, quant à leur fondation, quant aux pouvoirs, au droit de visite et à leur dissolution.

I. *Pour leur fondation, il faut l'assentiment exprès ou tacite de la couronne.* Un assentiment tacite est admis pour les corporations, qui subsistent de par le droit commun (la constitution du moyen âge), comme le roi lui-même, les évêques, les pasteurs et autres corporations « virtute officii. » Il en est de même des corporations par prescription, comme pour la cité de Londres et d'autres, qui ont existé de temps immémorial, ou

(1) Le dogmatique des corporations de Blackstone n'est naturellement qu'une réunion de l'organisation des corporations telle qu'elle se manifeste dans l'histoire du droit anglais. La controverse si la notion des *corporations sole*, telle que Blackstone, t. IV, pag. 469, la conçoit, est un emprunt du droit anglais au droit canonique, ou si la notion (ainsi que d'autres le supposent) est tout à fait inutile et incorrecte, repose en dernière analyse sur la réaction des juristes anglais accoutumés à des formes sociales contre la création abstraite de personnes légales fictives dans des intérêts de fortune. En particulier l'importance majeure de la position de l'instance supérieure, la profondeur de la différence de la juridiction émanée de l'état laïque et de la visitation émanant de l'état ecclésiastique ne ressort pas avec une clarté suffisante chez Blackstone. En fait l'enseignement anglais des corporations est si riche en principes sains du droit public de l'Etat, qu'une analyse minutieuse de cet enseignement serait des plus utiles et fructueux pour les corporations allemandes. Elle doit cependant être exposée dans son entier. Dans les chapitres qui suivent je donnerai sans interpolation la théorie générale traditionnelle anglaise des personnes juridiques.

ont au moins été traitées comme telles. Coke, II. *Inst.* 330. Le mode d'après lequel un consentement exprès de la couronne est accordé, est, soit un acte parlementaire soit une charte; l'ancienne formule traditionnelle est la création : *creamus, erigimus, fundamus, incorporamus.* Bien que sous Henri VII ce fût encore discuté, la couronne possède aussi un droit de délégation. A l'aide de celui-ci le chancelier de l'université d'Oxford possède le droit d'incorporer des corps de métiers pour le service des étudiants. L'érection par acte parlementaire se réduit aussi le plus souvent à une patente royale; car la plupart des actes parlementaires de cette espèce confirment seulement, soit une corporation déjà créée, ou bien autorisent le roi à en créer une pareille pour l'avenir, avec certains priviléges, comme pour le collége des médecins. 14 et 15 Henri VIII. c. 5, pour la banque d'Angleterre, 5 et 6 Guill. et Marie, c. 20, pour les corporations municipales 5 et 6 Guill. IV, c. 76. La couronne ne peut spécialement pas créer de corporation avec des pouvoirs dépassant la loi, spécialement avec concession d'un monopole, 21 Jac. Ier, c. 3, ni avec le pouvoir d'imposer d'autres personnes. Afin de concéder pareils priviléges « la prérogative royale doit être complétée par résolution parlementaire. » Il est enfin encore essentiel pour la création, l'attribution d'un nom individuel qui soit son nom propre ou de baptême, comme l'appelle sir Edward Coke.

II. Les *pouvoirs et capacités des corporations* sont : 1° La personnalité de droit privé en succession perpétuelle; par conséquent, d'abord la capacité d'acquérir des immeubles et de les posséder pour eux et leurs successeurs légaux, sous réserve des restrictions légales sur les acquisitions de mainmorte et certaine défense d'aliénation. La capacité d'actionner et d'être actionné, d'aliéner et d'acquérir, et d'entreprendre les autres actes légaux au nom de la corporation, pour laquelle l'apposition du sceau vaut comme forme essentielle « la corporation n'agit et ne parle que par son sceau. » Un acte de la majorité est regardé comme un acte de tous, 33 Henri VIII, c. 27. Les « corporations aggregate » peuvent aussi acquérir pour

elles-mêmes et leurs successeurs légaux des biens mobiliers; les « corporations sole » seulement avec distinction. Ces droits correspondent aussi au contraire à quelques incapacités.

Blackstone indique comme incapacité des « corporations aggregate » l'obligation de paraître en justice par avoué. Elles ne peuvent pas commettre de délit, mais sont responsables des dommages intérêts pour les actions illégales de leurs agents, sont soumises à une accusation pour négligence dans la réparation des ponts et dans quelques cas analogues. Elles ne peuvent pas être excommuniées ni citées devant un tribunal ecclésiastique. Elles ne sont pas soumises à la responsabilité personnelle, mais bien à la saisie, moyennant un fiat de la cour des banqueroutes. Elles ne peuvent jamais être « executors » ou « administrators » en droit héréditaire, ni remplir d'autres devoirs personnels (car elles ne peuvent pas prêter de serment professionnel.)

2° *Un droit électoral pour leurs propres membres et employés.* Lorsque le diplôme de fondation ne détermine rien autre chose, ce droit appartient à la majorité de tous les membres dûment convoqués dans ce but. On peut cependant aussi déléguer par « statut » un comité plus restreint de « corporators » (voy. plus bas) qui alors représentent la communauté sous ce rapport. Une exception a lieu pour l'élection des membres du parlement dans les corporations municipales. Le nombre des personnes éligibles ne peut au contraire être restreint par aucun statut.

3° *Le droit de rédiger des statuts « bye-laws » pour l'administration de la corporation* (for the better goverument of the corporation), en se tenant dans la limite qu'ils ne soient ni contraires aux lois du pays, ni inconciliables avec le diplôme de fondation, ni *irrationabiles* (c'est à dire ne contredisant pas les principes directeurs du droit commun). Les statuts des métiers en particulier devaient, d'après 19 Henri VII, c. 7, être admis par le chancelier, le trésorier et le juge ambulant, et même ceux qui ont été admis sont nuls pour autant qu'ils soient en désaccord avec les lois du pays. Dans les nouvelles lois des voies ferrées et dans les actes locaux pour les marchés,

docks, etc., dans les nouvelles organisations municipales et dans toute la nouvelle législation sur le pouvoir de publier des ordonnances de police locale, la circonscription sévère du domaine des « bye-laws » et la confimation de l'instance supérieure, veille à ne pas laisser se créer des droits particuliers (1).

(1) Les *bye laws* des corporations publiques ne sont que des modalités de l'exercice de leurs devoirs publics et ne peuvent donc valoir que pour autant qu'elles servent à l'application de ces obligations, les favorisent ou les facilitent. C'est le caractère qu'avaient les anciennes *bye laws* des *courts leet*, des paroisses, des *quarter sessions*, qui sont plus anciennes que la théorie actuelle des corporations, et se réduisent essentiellement au caractère de règlements de police et d'instructions pour la gestion des affaires communales. Les *bye laws* des corporations *particulières* sont des modalités de l'exercice d'un droit *privé*, et s'étendent aussi loin que la sphère de ceux-ci. Pour les corporations publiques mixtes le point de vue du droit privé doit céder au point de vue supérieur de l'accomplissement des devoirs publics. — Si la théorie n'a pas séparé d'une manière nette ces points de vue, ils ont été maintenus dans ce qu'ils ont d'essentiel par les tribunaux anglais. Il en est ainsi pour le principe, que le nombre des éligibles ne saurait être limité par aucun statut. Par conséquent personne non plus ne doit, lorsqu'elle remplit ses devoirs publics, être exclue, par statut, de l'éligibilité par ses concitoyens ou restreint à cet égard. L'incertitude des cours pour cette question naquit seulement des malheurs des *municipal corporations*, dont l'analogie réagit alors sur les *select vestries*, jusqu'à ce que la nouvelle législation ramenât le droit des statuts dans les limites convenables. Signalons sous ce rapport l'importance de l'axiome admis par les cours : « That where the power of making bye-laws is by charter given to a select body, they do not represent the whole community, and therefore cannot assume to themselves what belongs to the body at large. But where the power of making bye-laws is in the body at large, they may delegate their right to a select body, who thus becomes the representative of the whole community (Burr., 1837). » — Lorsque le pouvoir de faire des *bye laws* est concédé par chartes à un comité, celui-ci ne représente pas toute la communauté, et pour ce motif ne peut assumer pour lui-même ce qui appartient au corps entier. Mais lorsque le pouvoir de faire des *bye-laws* est accordé au corps entier, celui-ci peut déléguer son droit à un *select body* qui devient ainsi le représentant de toute la communauté.—Sous tous les autres rapports les principes de la *common law* furent maintenus avez assez de fermeté et d'uniformité. Ainsi par exemple un statut d'un corps de métier, qui restreint le nombre des apprentis que pouvaient prendre ses membres, est déclaré illégal. Il en est de même de tous les statuts restrictifs de la liberté industrielle. Les statuts de corporations particulières ne lient que leurs propres membres. Les corporations seules ont des droits autoritaires, comme

III. Le droit *de visitation* forme l'instance supérieure régulière sur les corporations (1). La loi a destiné des personnes particulières pour visiter et rechercher et corriger toutes les irrégularités qui s'y produisent dans la plus grande étendue.

• les magistrats des villes, qui peuvent lier des tiers. La menace d'une peine par statut ne peut être sanctionnée que par la saisie ou l'action civile, mais pas par emprisonnement ou confiscation des meubles. La tendance systématique des sociétés incorporées du continent à dépasser les limites de leurs pouvoirs n'existent pas en Angleterre par suite de la forte structure des corporations publiques, qui maintenait dans le peuple un sens plus juste des rapports des droits et des devoirs. Lorsqu'un danger d'abus était probable par suite de la tendance de la société, on réservait la *confirmation* par le chancelier et le juge, comme pour les statuts des corps de métier par 19 Henri VII, c. 7, pour la concession des fiacres, par 5 et 6 Guill. et Mary, c. 22, § 17. Il en résulte le sens dans lequel, depuis l'époque normande, il peut réagir en Angleterre de l'autonomie des corporations. L'amour des juristes allemands pour toute espèce d'autonomie s'explique par les préoccupations de droit privé et par la joie de voir aujourd'hui encore naître le droit sans l'autorité, sentiments qui font oublier que lorsque l'essentiel des devoirs publics de l'État est accompli, le droit commun doit aussi émaner de lui.

(1) Le droit *de visite* est chez Blackstone regardé presque exclusivement comme un principe des corporations mixtes. Pour les communes la législation spécialisée renferme partout avec précision les rapports de l'instance supérieure (*jurisdiction*), qui pour quelques institutions nouvelles présentent un caractère centralisé. Seulement pour les fonctions des *churchwardens* l'instance supérieure temporelle concours avec le droit de visite épiscopal. Pour les corporations mixtes la base et le mode de naissance dut amener une certaine variation dans le principe.

Pour les *corporations laïques civiles*, il n'y a, d'après une autre opinion, pas de *visitator* proprement dit, « mais leurs fautes de conduite et les difficultés sont jugées dans la cour du *king's bench* d'après les principes du droit commun. » L'instance supérieure a d'après cela le caractère d'une juridiction anglaise, et n'a pas le caractère du droit d'inspection canonique. En ce sens on a décidé un cas célèbre du collège des médecins.

Le droit de visite des *hôpitaux* fut accordé par 2 Henri V, c. 1, d'une manière générale aux ordinaires, sans distinguer, comme dans la pratique juridique antérieure, entre les hôpitaux ecclésiastiques et laïques. — Par 14 Elis., c. 5, le droit de visite épiscopal est de nouveau restreint à ces hôpitaux, pour lesquels le fondateur n'a pas nommé de visiteur.

Les *collèges des universités* furent réclamés par le clergé avant la réformation ou au moins regardés comme corporations cléricales et dans quelques-uns le droit de visite fut réellement exercé par l'évêque de Lincoln.

Pour les corporations ecclésiastiques l'ordinaire est visiteur, déjà d'après le droit canon. Le pape, et maintenant la couronne, comme ordinaire suprême, est visiteur de l'archevêque; celui-ci l'est des évêques suffragants, l'évêque dans son diocèse l'est des chapitres, pasteurs vicaires et toutes autres personnes ecclésiastiques, pour les affaires purement ecclésiastiques.

Pour les corporations laïques, y compris les fondations charitables, ce n'est pas l'ordinaire, mais d'abord le fondateur et ses héritiers, ou des « visitors » désignés par lui dans la fondation. Au sens le plus général, le roi est fondateur, car seul il peut les incorporer. La couronne seule possède donc le droit de visite pour les corporations civiles à défaut de fondateur ou de règle posée par lui.

Pour les fondations charitables, qui sont nées par l'attribution d'une terre, on distingue la fondation « incipiens » ou incorporation, qui émane toujours de la couronne, et la « fun-

Maintenant c'est devenu là un « axiome légal fixe » que ce sont des corporations laïques, et qu'à défaut de visiteur désigné par l'acte de fondation le lord chancelier exerce le droit de visite au nom de la couronne.

Le droit de visite du *lord chancelier* repose sur une délégation particulière de la couronne, et diffère de sa *juridiction en droit civil* sur toute la *propriété* affectée à la charité, qui appartient à sa juridiction constitutionnelle. Ici aussi la juridiction de la chancellerie s'écarte du droit commun par une interprétation fort discrétionnaire et des extensions par analogie des termes de la fondation. A défaut de détermination expresse de l'objet de la fondation, la cour l'établit. Lorsque l'objet primitif particulier a tout à fait ou partiellement disparu, la cour décide de l'application à l'objet le plus semblable d'après ce que l'on appelle le *principe of cypres*.

La procédure régulière contre l'*abus dans l'administration* des fonds de charité est passible d'information au nom de l'*attorney general* de la part de la couronne avec l'assistance d'un *relator* responsable. (La procédure spéciale introduite par 43 Éliz., c. 4, fut abrogée comme inapplicable.) Par 52 Geo. III, c 101, sir Samuel, *Romilly's act*, introduit une procédure sommaire sur pétition, devant deux ou plusieurs personnes; 59 Geo. III, c. 91 et suivant, introduit une information de l'*attorney general* sans attrait du *relator*, après certificat de cinq *commissioners of charities* (Gneist, *Droit administratif de l'Angleterre*, t. II, § 129), sur le point que le cas appelle pareille ingérence. La plus récente législation montre un progrès très prudent, mais très constant dans les réformes des universités et des fondations.

datio perficiens » ou fondation par l'attribution de revenus qui donne au fondateur, à ses héritiers ou aux personnes qu'il a désignées, le droit immédiat de visitation, tandis que le droit éventuel appartient également ici à la couronne et est exercé par délégation au lord chancelier. Lorsqne le souverain et un particulier dotent en commun une fondation, le souverain exerce le seul droit de visite.

Les devoirs du « visitator » consistent dans le contrôle de toutes les irrégularités dans la fondation, le jugement et l'accomodement de toutes les difficultés entre les membres, et l'application de leurs lois et statuts. Il doit s'y laisser guider par les intentions du fondateur pour autant qu'elles puissent dériver des statuts ou du but de la fondation, et n'est dans la marche de la procédure astreint à aucune forme déterminée. Dépasser les limites posées par le fondateur au droit de visite, constitue en tout cas une action ; « aussi longtemps, cependant, que la visitation s'en tient à la compétence, ses décisions sont en dernier ressort et ne sont soumises à aucun examen par quelque autre cour » (ainsi décidé par la Chambre haute dans un célèbre précédent, Philipps v. Bury).

IV. *La dissolution de la corporation* ne peut avoir lieu administrativement (the queen cannot by her prerogative dissolve a corporation), mais elle peut l'être : 1° par acte parlementaire sans conditions ; 2° pour les corporations aggrégées, par la mort naturelle de tous leurs membres; 3° par l'abandon libre de leurs priviléges entre les mains du souverain; 4° par confiscation de la charte faute d'usage ou pour abus des priviléges à la suite d'une information en forme de « writ of quo warranto », pour lequel l'abus est tenu comme infraction aux conditions de l'incorporation. Pour les corporations communales, la confiscation est inappliquable à cause de leur but, et l'organisation de l'instance supérieure l'a rendue inutile. Le jugement prononcé contre la « city of London » fut aussi cassé plus tard par acte parlementaire, 2 Guill. et Mary, c. 8, et les priviléges de la cité furent déclarés non confisqués. Par 11 Geo. I., c. 4 et la nouvelle loi municipale, on a encore prévu spécialement que le défaut

ou la nullité d'élection d'un « mayor » ou d'autres employés, aux jours indiqués par la charte, ne doit pas être un motif de confiscation. La permission, accordée par la cour, de former une information, ne peut alors constituer qu'un examen préalable des circonstances et du cas.

Pareille dissolution a lieu par « la mort civile d'une corporation ». Les terres et possessions retournent en conséquence au fondateur et à ses héritiers, la concession ne devant être considérée comme ayant été faite seulement pour le temps de la vie d'une corporation. Pareillement les rapports passifs d'une corporation « aggregata » disparaissent ainsi, activement et passivement, puisqu'elles ne peuvent pas être plus longtemps actionnées ni actionner.

§ 3

LÉGISLATION RÉCENTE SUR LES CORPORATIONS PRIVÉES

L'ancienne théorie des corporations a été essentiellement modifiée dans la dernière génération pour un grand et important groupe qui, émanant des besoins de la nouvelle société, porte principalement le caractère de société par actions, pour des entreprises industrielles et commerciales. La législation, à cet égard, a conservé, durant une génération, sous ce rapport, un caractère plutôt expérimental et n'est arrivée que ces dernières années à une certaine fixité. On peut en parler ici, parce que quelques-uns des plus importants caractères des corporations mixtes s'y retrouvent. L'influence que ces créations ont exercée involontairement sur les idées qui ont présidé à la création de la nouvelle législation de la vie communale et sur les notions politiques dominantes, est encore peut-être plus importante.

Dans les siècles antérieurs, l'Angleterre possédait de pareilles corporations sous la forme de grandes compagnies commerciales. Ce n'est que depuis la révolution que se développa un esprit de spéculations passionnées avec le principe des

sociétés par actions, qui eut une issue malheureuse dans la compagnie de la mer du Sud, et ne put regagner une forme réellement solide pendant le dix-huitième siècle. Au dix-neuvième, cet esprit devint plus créateur dans le système de canaux, ponts, ports et docks, mais avant tout dans le grandiose système des chemins de fer. Les pouvoirs d'expropriation nécessaires à cet effet, ceux de créer des « bye-laws » avec force obligatoire pour le public, et d'autres pouvoirs nécessaires à leur développement furent créés par actes parlementaires. La création de pareilles sociétés se butait cependant à des difficultés juridiques importantes. La rédaction d'un « deed of settlement », avec nomination de « trustees » pour l'administration des biens; « directors » pour la gestion des affaires; « auditors » pour la reddition de compte, était même imparfaite pour les rapports des membres entre eux et amenait par rapport à leur responsabilité envers les tiers des difficultés incalculables. On se procura donc ainsi des « private acts ot parliament » qui autorisaient la société à agir et à être actionnée au nom du secrétaire ou d'autres employés avec le « proviso » exprès, néanmoins « qu'il ne fût pas exprimé par là d'incorporation », et spécialement que la responsabilité personnelle des membres ne se trouvât pas détruite par cela. Les embarras et la cherté de pareils actes privés amenèrent d'abord le stat. 6, Geo. IV, c 91, par lequel la couronne (le ministère) est autorisé à concéder à de pareilles sociétés les plus utiles des droits des corporations par patente, sans leur transférer ainsi *tous* les priviléges des corporations. La loi s'étant montrée presque inapplicable et inefficace par suite de motifs techniques, le stat. 4 et 5, Guill. IV, c. 94, permit à la couronne de concéder le simple pouvoir « d'actionner et d'être actionné au nom d'un employé ». Comme cela ne suffit pas, le stat. 7, Guill. IV, 1 Vict., c. 73, fut porté, d'après lequel la couronne peut transférer par patente, même sans incorporation formelle, certains priviléges utiles, « qui d'après le droit commun pourraient être concédés par une charte d'incorporation. » On en pouvait à peine faire un usage un peu plus efficace, et il fut

rare. Vint alors le stat. 7 et 8, Vict., c. 110, la première grande loi sur l'*enregistrement* (*registration, incorporation and regulation*) *des sociétés par actions*. Sans charte et sans acte parlementaire désormais, grâce à l'enregistrement définitif de par la force de la loi, la société devient une corporation dans le but de l'exécution de l'affaire pour laquelle elle a été formée d'après les termes de son « deed of settlement; » pour les sociétés de banque, il y eut la loi spéciale 7 et 8 Vict., c. 113; pour satisfaire aux obligations des sociétés en faillite le « winding-up-acts » 11 et 12 Vict., c. 42; 12 et 13 Vict., c. 108, qui amenèrent cependant des difficultés imprévues et des complications et procès si considérables, qu'enfin une révision fondamentale des principes devint nécessaire, qui eut lieu par l'abrogation des « registration » et « winding-up-acts » et la promulgation de la grande loi 19 et 20 Vict., c. 47, et ensuite 25 et 26 Vict., c. 89, qui mirent aussi en vigueur le principe longtemps contesté de la « limited liability », responsabilité personnelle des membres restreinte au montant du capital souscrit, moyennant enregistrement préalable et observation de certaines prescriptions de forme. Restent exceptées les sociétés déjà formées par acte parlementaire, charte royale ou patente; toutes les sociétés de banque ou d'assurance, et les sociétés minières qui conservent leur « cost-book, » système traditionnel. Cette marche de la législation a produit désormais trois classes distinctes :

1. *Sociétés qui sont incorporées par acte spécial du parlement.* Elles comprennent les sociétés de chemins de fer, de docks, de ports, de canaux, une grande quantité de sociétés d'assurance et d'autres entreprises. La base immédiate de leurs rapports légaux est la loi spéciale. Mais afin de ne pas reproduire un nombre exagéré de clauses dans chacune d'elles, et afin d'acquérir autant que possible l'uniformité des éléments fondamentaux, on publia les « companies clauses consolidation act » 8 et 9 Vict., c. 16, renfermant une codification complète des éléments sur l'administration et le transfert des actions. Pour régler les expropriations on publia, dans un esprit analogue,

le « land clauses consolidation act » 1845, 8 et 9 Vict., c. 184.

Dans le domaine des corporations publiques mixtes on trouve spécialement les *sociétés de chemins de fer*, qui pour leur importance et à cause de leurs rapports avec le système des communications publiques forment un groupe de lois spéciales: 7 et 8 Vict., c. 85 sur la construction des voies ferrées; 8 et 9 Vict., c. 20, le « railways clauses consolidation act » 1845; 8 et 9 Vict., c. 96, relatif au transfert des chemins de fer; 9 et 10 Vict., c. 28, sur la dissolution de ces sociétés; 13 et 14 Vict., c. 83, sur l'abandon des projets de chemins de fer. Le « clauses act » renferme des règlements complets pour l'exécution technique des ouvrages, sur le tarif et le transport des personnes, les rétributions, sur le limites des « bye-laws » pour l'administration des affaires. Il s'y ajoute la loi générale sur les pouvoirs de contrôle du ministère du commerce, 14 et 15 Vict., c. 64; et ensuite la loi générale sur les constructions de chemins de fer, 17 et 18 Vict., c. 32 (1).

2. *Les « registred joint stock companies, » sociétés ordinaires*

(1) La position de l'autorité vis-à-vis des sociétés de chemins de fer a déjà été exposée au § 106 dn *Droit administratif de l'Angleterre*. Cette loi était devenue nécessaire à cause de la nature mixte de ces constructions, masse incroyable de désordres et de tripotages, qni étaient entrés profondément à la Chambre des communes par suite de la spéculation sur les chemins de fer, et de l'impossibilité de subordonner complétement et sans conditions l'intérêt de l'administration des voies pnbliques anx sociétés de lucre. Sur l'histoire voyez John Francis, *History of the English Railways, its social Relations and Revelations*, 1820, 1845, 2 vol. Les diverses expériences dn domaine de l'administration des chemins de fer anglais n'appartiennent pas, il est vrai, immédiatement à ce sujet, mais sont importantes accessoirement comme preuve que « l'harmonie prétendue des intérêts » (c'est à dire les opinions des classes industrielles et les coutumes des sociétés purement industrielles) ne suffisent pas pour organiser sur ce modèle l'État, le district et la commune. Elles prouvent au contraire qne les maîtres marchands, les maîtres des fabriques et du capital, dans leur égoïsme anglais, nè savent pas seulement défendre d'une manière satisfaisante leurs propres intérêts matériels, malgré leur connaissance des formes habituelles des affaires des comptoirs et de la Bourse et qu'ils pourraient encore bien moins le faire par conséquent pour les intérêts du pnblic.

par actions, furent d'abord réglées par 7 et 8 Vict., c. 110 (10 et 11 Vict., c. 78). Au sens de la loi il y faut rapporter toutes les sociétés, dont le capital est divisé en actions, transférables sans l'assentiment exprès de tous les autres associés; puis les sociétés d'assurances sur la vie, ou d'assurances des propriétés lorsqu'elles ont certains caractères indiqués dans la loi; les sociétés d'assurances de rentes; « friendly societies » lorsqu'elles accordent des assurances viagères de plus de 200 liv.; enfin chaque société qui, à sa création ou par suite de son développement, comprend plus de 25 membres. (Sont expressément exclues les banques, les écoles, les institutions scientifiques, les sociétés générales pour l'assistance réciproque et les sociétés de travaux publics). Pour les « joint stock companies » on prescrit en ce sens d'abord un enregistrement provisoire, sur pied duquel il n'y a pas encore de notification officielle, pas de formation de contrat, pas de transfert de certificats provisoires. Puis un enregistrement définitif par par lequel les droits les plus importants de l'incorporation par suite de la loi prennent naissance, sans abroger la responsabilité auxiliaire des actionnaires (in subsidium). Par les « joint stock companies acts » de 1856-1857 qui forment un tout pour l'interprétation, les difficultés précédant l'enregistrement sont simplifiées. Les sociétés par actions pour objets commerciaux de plus de vingt membres *doivent* désormais se réunir sur pied d'un *memorandum* d'association formulé par la loi, qu'ils doivent remettre au « registrar » pour qu'il l'enregistre. La signature du *memorandum* par sept membres renferme la constitution juridique de la société; tout membre qui s'y ajoute ensuite s'oblige par sa signature comme s'il avait signé un contrat formel. Le *memorandum* établit la firme, le siége, l'objet de la société, la responsabilité et le nombre des actions. Pareillement la loi contient un statut pour l'exercice d'un métier (regulation for the management of the company), pour autant qu'il ne soit pas modifié dans des articles particuliers du diplôme de fondation. L'enregistrement provisoire de l'ancienne loi qui arrêtait les transactions et était défavorable au crédit, a aussi

été abrogé. Après application du principe de la « limited liability » désormais sept personnes ou plus peuvent donc, unies dans un but légal, moyennant la signature de leur nom sous un « *memorandum of association* » et en observant les prescriptions de la loi sur l'enregistrement, se former en société incorporée avec ou sans « limited liability. » Pour les sociétés d'assurances on en resta à la procédure plus longue de la loi 7 et 8 Vict., c. 110. Tout droit des « trading companies » est consolidé enfin dans 25 et 26 Vict., c. 89 (1).

3. *La troisième classe comprend les sociétés de banques for-*

(1) L'enregistrement des sociétés par actions suppose maintenant un *memorandum of association* à présenter au *registrar of joint stock companies*, renfermant le nom, le siége, les objets, le montant du capital total, le mode de responsabilité des membres et certains articles d'association d'après un thème prescrit. Par l'enregistrement les signataires du *memorandum* deviennent, ainsi que les actionnaires ultérieurement associés, un *body corporate* sous le nom indiqué dans l'écrit, avec succession perpétuelle, avec le droit de sceau de la corporation, avec le pouvoir de posséder des immeubles jusqu'à une certaine valeur, l'assentiment du ministère du commerce étant sans limites aucunes. Lorsque le principe de la responsabilité limitée est admis, le mot « limited » doit être adjoint d'une manière inséparable au nom de la compagnie. Il doit être tenu un registre permanent de la participation des actionnaires, en indiquant leurs actions et le montant des versements. Ce registre doit être annuellement révisé et doit être envoyé par copie au *registrar* pour être ouvert au public, afin que chacun puisse en tout temps prendre connaissance des particularités de l'organisation de la compagnie. Certaines questions doivent être résolues et scellées du sceau de la compagnie, d'autres sont obligatoires par l'acte de l'employé et de l'agent. Le *registered office*, auquel le nom de la société doit être appendu d'une manière lisible, est le domicile légal de la société. Sur proposition du 1/3 des actionnaires, comptés d'après le nombre et la valeur, la société doit se soumettre à l'examen de sa situation sociale par des inspecteurs que nomme le ministre du commerce. Une section spéciale de la loi concerne la dévolution des affaires aux précédents *winding-up-acts*. En cas de *responsabilité restreinte* chaque membre qui a quitté dans l'année, depuis le commencement de la procédure en *winding-up*, est encore considéré comme actionnaire. Le principe de la *responsabilité illimitée* étend ceci à un espace de trois ans. Au premier cas appartient la procédure devant la cour des banqueroutes, au dernier devant la chancellerie. Il s'y ajoute encore diverses prescriptions sur le mode de responsabilité, sur les précautions pour empêcher le dol à la cessation et la liquidation des affaires et dans la répartition des dividendes :

mées depuis 1844, 7 et 8 Vict., c. 113. Toutes les sociétés de plus de six membres pour faire des affaires de banque, ont donc besoin d'une patente royale qui, dans une forme prescrite, doivent contenir les conditions du contrat social, « deed of partnership. » La société est ainsi incorporée sans abandonner la responsabilité personnelle des actionnaires, et est soumise aux lois sur les banqueroutes et aux prescriptions des « winding-up-acts ». Par les « joint-stock banking campanies acts » 1857, 20 et 21 Vict., c. 49, on introduit pour elles aussi le système de l'enregistrement, en réservant la responsabilité personnelle de ses membres. Par 21 et 22 Vict., c. 91, enfin on permet également ici la création de sociétés par actions d'après le principe de la « limited liability » en observant certaine mesure de précaution (1).

sur la détermination des cas dans lesquels la liquidation forcée a lieu et les conditions de l'insolvabilité.

Sur les antécédents de la loi de 1844, voyez le *Report on Joint Stock Companies*, 1843, n° 523, t. XI, pag. 215; 1844, n° 119, t. VIII, pag. 1. La série des lois récentes est : 18 et 19 Vict., c. 133; 19 et 20 Vict., c. 47; 19 et 20 Vict., c. 100 (sur l'élection des directeurs des *Joint Stock Companie Banks*); 21 et 22 Vict., c. 60 (pour l'amendement du *Joint Stock Companies act*, 1856-1857 et du *Joint Stock Banking Companies*, d'après le principe de la responsabilité limitée); 25 et 26 Vict., c. 89, comme codification. Une statistique des sociétés par actions nées d'après la loi se trouve aux *Parl. Pap.*, 1856, n° 60, t. LXV, pag. 425; un rapport sur les sociétés à *limited liability* dans les *Parl. Pap.*, 1862, n° 58; un rapport sur les cas de cessation de paiements dans les *Parl. Pap.*, 1861, t. XXXIV, pag. 509.

Sur la marche de cette législation voyez Fick, dans la *Revue pour le droit commercial général* t. V, pag. 50 et suiv.; Schwebemeyer, *Le Système des sociétés par actions, des banques et des assurances en Angleterre*. Il y a un travail usuel sur les lois principales de 1856-1857 dans Güterbock, *Les Lois anglaises sur les actions de* 1856-1857. Berlin, 1858; in-8°. La nouvelle loi de codification de 1862 allége désormais l'étude de cet ensemble embrouillé.

(1) La marche de la législation des banques (7 Geo. IV, c. 46 et suiv.) fut arrêtée par la longue et rude lutte, qui n'est pas encore close, contre le monopole de la Banque d'Angleterre. D'après la loi de 1844, 7 et 8 Vic., c. 113, tout projet de banque par actions doit présenter au ministère une pétition signée de sept actionnaires à fin d'obtention d'une patente royale. Cette pétition doit contenir : 1° le nom et le domicile des participants; 2° le nom proposé pour la banque; 3° son local futur; 4° le montant du capital

primitif, qui ne doit pas dépasser 100,000 liv., et le mode de sa réunion; 5° le montant du capital primitif versé; 6° le nombre d'actions, 7° le taux des actions (pas moins de 100 liv.). Cette pétition est alors transférée au ministère du commerce à fin de rapport, s'il est satisfait aux prescriptions de la loi : puis la patente peut être délivrée. Le contrat de société *deed of partnership* doit être conçu selon un modèle admis par le ministère du commerce et renfermer des règlements sur les assemblées générales ordinaires et extraordinaires, sur la capacité et l'élection des directeurs dont 1/4 au moins doit sortir chaque année, sur la publication mensuelle de l'état de la banque, sur la reddition de compte annuelle, devant des *auditors* élus, sur la communication de l'*auditor's report* et du bilan à chaque actionnaire. Cette loi continue à subsister pour les banques créées sous son empire. Pour celles qui sont nouvellement érigées il y a, d'après le *Joint Stock Banking Companies Act*, 1857, 20 et 21 Vict., c. 49, maintenant en général les principes des sociétés ordinaires par actions, avec des différences pour cause de *limited liability*.

Une statistique de tous les employés privés en 1857, 1858, 1859, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1861, t. LII, pag. 603 à 611. Les rapports des directeurs et des employés rémunérés exécutifs pour les banques et pour les autres sociétés par actions présente des analogies surprenantes, sous tous les rapports, avec les *boards of guardians* et tout le système du nouveau *self-government* en Angleterre.



TROISIÈME PARTIE

LES PRINCIPES D'APPLICATION DU SELF-GOVERNMENT

SECTION PREMIÈRE

L'ESSENCE DU SELF-GOVERNMENT

I. *Le « self-government » est en Angleterre le gouvernement des districts et des communes locales d'après les lois du pays au moyen de fonctions honorifiques occupées par les classes supérieures et les classes moyennes, à l'aide d'impôts fonciers communaux.* Ce système, simple dans son idée fondamentale, malgré toutes les particularités qui l'encombrent, se trouve maintenant exposé complétement devant nous, de manière à ce qu'il soit impossible de le méconnaître. Voilà cinq cents ans écoulés depuis l'institution des juges de paix. Depuis cette époque, la législation organique de l'Angleterre repose sur *une* idée fondamentale, qui sous certains rapports remonte même à un millier d'années, à l'époque anglo-saxonne. Idée fondamentale qui n'a été méconnue et abandonnée que ci et là dans la dernière génération, et seulement sous l'influence prépondérante d'une transformation de la société. Sous une forme plus simple, le *« self-government » est la translation des fonctions de l'État à la commune,* par la répartition proportionnelle des devoirs officiels de la vie publique entre les diverses classes de propriétaires. Et c'est cette division qui depuis cinq siècles est le fondement de la constitution anglaise; c'est elle qui a produit son développement et a maintenu, au milieu des difficultés les plus grandes, les rapports sociaux existants. Cette division a fondé la liberté anglaise dans une triple direction.

1. La royauté normande étant assez forte pour maintenir

les grands vassaux de la couronne dans l'égalité du devoir de sujet, la naissance de la souveraineté féodale fut empêchée. Le droit de la plus grande propriété foncière se restreint à la participation personnelle, devenue peu à peu héréditaire, du chef de la famille au conseil royal, tandis que le restant des membres de la famille continue à demeurer dans la classe générale des *commoners*. L'égalité du service féodal et des devoirs judiciaires confond ensuite les petits barons avec les arrière-vassaux en une « chevalerie » (gentry) possédant un droit de classe, sans produire une noblesse de naissance. L'égalité de devoirs en matière de milice, de justice et d'impôt, mais spécialement les fonctions de juges de paix, ont fusionné la chevalerie avec les notables des villes et, dans une classe plus étendue, les classes instruites, en *une gentry* administrant en personne ou *classe gouvernante*, pour laquelle toutes les dignités du royaume y compris la pairie sont accessibles. L'égalité de devoir en matière de milice, de justice, de police et d'impôt unit ensuite toute la propriété imposable (*freehold rural*, *scot et lot* dans les villes) en un tout doté de droits politiques, participant au pouvoir législatif. L'ancienne extension des tribunaux de police locale (*courts leet*) et plus tard les impôts communaux appliqués à tous les ménages, étendent le principe de l'égalité en droit privé, même aux vilains (*villani*) d'autrefois, après abolition préalable du servage. Ainsi se formait dans les sphères, toujours plus étendues par l'égalité des droits de famille et de propriété, la *common law* pour toutes les classes. Les seigneuries et les fiefs d'autrefois, eux aussi, sont ramenés expressément par la loi sur le pied de la propriété foncière ordinaire et imposable (*free and common socage*). Leur aliénabilité et divisibilité fondamentale, le maintien de la liberté industrielle et commerciale, la libre acquisition de toute propriété, la capacité à toute fonction y sont comprises. Le « self-government » est donc en un mot : *la source de la liberté sociale.*

2. La royauté normande étant assez forte pour maintenir les grands vassaux de la couronne dans une même sujétion que les petits, les sujets immédiats dans la même obéissance

que les sujets médiats, la résistance aux abus de l'antorité royale prend depuis la *Magna Charta* la direction vers l'acquisition d'une protection *uniforme* contre l'arbitraire d'en haut. Les droits de liberté réclamés sont dès l'origine généraux. Le plan originaire d'une simple représentation de la part des « barones majores et minores » est abandonné des deux parts. Le corps représentatif admet aussi dans son sein les arrière-vassaux et les hommes libres comme membres de l'assemblée du comté, les « burgesses » comme membres de l'assemblée judiciaire et fiscale municipale. Une législation constante répartit les fonctions publiques des baillis d'autrefois sur des sphères de plus en plus étendues et comme devoirs officiels pour les classes propriétaires. Une législation toujours plus spécialisée limite les pouvoirs de la suprématie en matière de police, de finance, de justice et d'armée, afin d'assurer, même à l'individu, la protection contre les abus du pouvoir de l'État, sans en empêcher l'usage légal. Lorsqu'au dix-huitième siècle l'influence prépondérante des partis politiques commença à peser sur le gouvernement de l'État, ce système de fixation des droits de suprématie, leur contrôle par les cours royales et l'inamovibilité des juges, mais tout spécialement aussi la restriction de l'administration de la police par les tribunaux et les corporations, se développa dans ses principes essentiels en ce que l'on appelait l'ensemble des droits fondamentaux. Le « self-government » est, en un mot : *la source de la liberté personnelle.*

3. La royauté normande étant assez forte pour maintenir l'égale sujétion des grands et des petits vassaux, des sujets médiats et immédiats, les droits de suprématie de l'État sont déjà *complétement* développés dans l'état féodal. L'autorité militaire et policière de l'époque normande avait développé également les devoirs en matière de milice, de justice, de police et d'impôt, jusque dans les moindres associations communales. La fusion des nationalités, et le réveil du sentiment de liberté, organisèrent les droits politiques en attributs généraux de corporations officielles, qui engendrent,

depuis le grand conseil et le Parlement, jusqu'à la décurie et à la paroisse, une *activité générale dans la vie publique*. L'époque des Edouards a fondé sous ce rapport, par cette activité, l'important organisme intermédiaire des juges de paix et des « quarter sessions; » l'époque des Tudors a consolidé les communes locales; la Restauration a organisé la milice des comtés; le dix-huitième siècle, enfin, l'ingérance mutuelle et la cohésion de toutes les classes. La vie des classes supérieures est pénétrée complétement par cette activité; celle des classes moyennes l'est jusqu'à un certain point. Les relations de voisinage produites par l'égalité des charges communes, dans la sphère la plus étroite, égalité dans l'application à tout le pays, égalité des devoirs en matière d'impôt, et en droit privé, produisent ici une forte union, dominant les intérêts divers de la société. Ce lien a donné au peuple anglais l'intelligence et le sentiment exact des affaires publiques, et par suite la capacité de l'activité personnelle générale en matière de législation, de concession et de dépenses des impôts, et un contrôle dominant sur l'administration royale de l'État. Cette activité personnelle, là où elle devient une habitude de la vie des classes sociales, donne aussi la capacité de régler en général ce que l'on fait soi-même en particulier. *Le « self government » est encore, en un mot : la source de la liberté politique.*

Au fond de ce système de gouvernement intérieur se trouve *cette liaison de l'état et de la société*, solution positive du problème que ne peuvent résoudre les doctrines séparées « de l'État » et « de la société, » solution sur laquelle hésite l'Allemagne, sur laquelle la France est perplexe.

Bien que les éléments de la société et les exigences vis-à-vis de l'État, soient vraiment en général plus uniformes, dans le concert des États du milieu de l'Europe, qu'on n'a coutume de l'admettre, un sentiment vrai a déjà appris depuis longtemps au continent que, sur la base des rapports qu'il présente, il n'est pas possible d'importer *immédiatement* les institutions communales et gouvernementales de l'Angleterre. Une pareille tentative devrait même avoir un résultat contraire; la combinai-

son de l'État et de la société étant devenue toute autre pour l'Allemagne par la marche différente du système féodal. Ce ne sont pas les noms et les institutions terminés, mais ce sont les *grands principes* sur les rapports de l'État et de la société, pour lesquels l'Angleterre présente un type aussi sûr que le type du droit romain et canonique, d'après lequel les mêmes peuples ont autrefois transformé leur droit privé. Cette organisation légale est fondée, à l'époque de la *Magna Charta*, sur les mêmes vérités expérimentales qu'au dix-neuvième siècle.

Chaque problème du droit public et de la politique d'aujourd'hui trouve des précédents empiriques dans ces combinaisons. Mais pour répondre à cette fin, il ne suffit ni d'aperçus historiques généraux sur la marche du développement, ni de considérations générales sur l'essence du « self-government. » Il faut, au contraire, une analyse plus minutieuse de son essence dans les directions capitales suivantes :

II. *Le « self-government » est dans sa forme actuelle le résultat d'une législation bien délibérée.* L'État émanant du moyen-âge avait besoin en Angleterre d'être gouverné d'après *des lois*, et non d'après l'arbitraire d'autorités électives ou sujettes à nomination, et encore moins par l'autonomie de classes, de communes ou de corporations. La preuve de cet adage gît au fond de toute l'histoire de la société européenne. L'Angleterre fut dès l'époque normande régie par ordonnances de l'autorité royale, ordonnances développées plus tard en lois organiques par la coopération du Parlement. Elle diffère du continent en ce qu'elle put mettre en vigueur, plutôt et plus complétement que le continent, le principe du gouvernement d'après des lois, et qu'il est établi moins par suite d'études historiques et philosophiques, que par l'expérience. Il est le plus fermement établi dans les opinions des classes supérieures, qui participent personnellement au gouvernement de l'État, et savent pour ce motif que la coexistence des classes séparées par la propriété et le travail, dans nos grands corps artificiels de l'État, ne peut exister qu'après des lois uniformes et générales, surtout pour ces millions de membres des classes laborieuses, qui se sont

depuis le moyen-âge élevées, de la sujétion, à une situation plus haute, au progrès économique, moral et intellectuel desquels l'État a le devoir positif de veiller. Pour ce motif précisément les formes de l'ancienne vie germanique sont aussi inapplicables pour nous que les formes des républiques antiques, parce que l'une et l'autre sont nées, ont subsisté pour de tout autres classes de population et ne se sont jamais appliquées qu'à de petites corporations communales et pas à de grands États formés de parties originairement indépendantes.

III. La marche de la législation anglaise donne en même temps d'une manière convaincante *le domaine et les limites* dans lesquelles l'activité personnelle de la société doit être appliquée dans l'État. La question de ce que l'on appelle *centralisation* et *décentralisation* est résolue ici avec une sûreté de principes, qui s'applique d'autant plus certainement aux États du milieu de l'Europe, que la société industrielle ne prévaudra jamais sur la mesure d'indépendance acquise par ses diverses fractions.

IV. Comme le « self-government » est une répartition des devoirs publics, il en résulte aussi la limitation des charges communales des grandes et des petites associations; *la limite entre une organisation de commune locale et de district est donnée par la nature des devoirs publics.* L'Angleterre ne possède pas pour ce motif de constitution codifiée pour ses districts et ses communes. Ces organisations de district ou de commune ne sont nées à aucune époque dans l'intention de donner, dans le sein de l'association communale, à l'une ou l'autre classe de propriétaires, certains droits de représentation, de vote, certaines positions politiques. Elles ne sont pas nées de l'intention de former des parlements pour les districts, pour les villes, pour les villages, mais elles sont ainsi organisées afin de mieux et plus vigoureusement assurer (for the better government) l'application de la suprême autorité de police, de justice, de finance et en matière militaire de l'État. L'*État* a besoin de ces organes pour remplir plus complétement et avec plus d'attention ses devoirs, ce qui a par conséquent, mais *seulement par*

la suite, développé la liberté communale. On n'a senti le besoin de publier une loi municipale codifiée que pour les villes, c'est à dire pour un membre malade de la vie communale qui avait besoin d'une réforme d'une manière analogue, à ce qui se faisait sur le continent, en conséquence de la féodalité en décadence.

V. *La participation personnelle de l'individu aux devoirs de cette organisation de l'État consiste en fonctions et en impôts.* Le dernier élément s'accroît continuellement avec l'extension des devoirs de l'État et avec le complément croissant des fonctions honorifiques par des employés rémunérés. Néanmoins *les éléments* de l'organisation publique dans les formes les plus diverses de la division sont demeurées les mêmes, et l'Angleterre donne précisément la preuve la plus manifeste, que l'État actuel ne peut pas être gouverné autrement qu'avec la mesure d'impôts, de forces morales et intellectuelles avec lesquelles notre État est aujourd'hui gouverné. Spécialement importante pour le continent est la vérité, que tout le « self-government » consiste à peu près dans *les mêmes* fonctions et impôts, que ceux avec lesquels sont gouvernés les États du continent : ce n'est donc pas par une autre répartition des charges, *une autre combinaison* des fonctions et de la propriété, que l'État constitutionnel se distingue de l'État absolu.

VI. L'organisme des fonctions nous manifeste particulièrement, par des maximes fixes, l'importante séparation du *principe électif*, d'avec le *principe des nominations*. La société ne peut jamais former dans son sein autre chose que des fonctions électives : voilà ce que prouve l'Angleterre, qui depuis l'époque de la *Magna Charta* nous présente toujours la même marche d'idées que la société du dix-neuvième siècle. Ce n'est qu'après expérience faite que la législation positive a dû développer au point de vue de l'autorité de l'État le principe que les hautes fonctions de la justice, de la police, de l'armée et de l'Église, ne peuvent être occupées que par des employés à nomination, parce que ces fonctions maintiennent l'application des lois, et par conséquent une « juridiction » qui ne peut pas dépendre de majorités locales ou temporaires.

VII. Le « self-government » fixe d'une manière tout aussi précise *les conditions du droit et de la procédure en matière d'élections*. Le droit de vote égal est le principe de l'égalité légale du moyen âge. Il repose sur cette idée que le courage, la force intellectuelle, le caractère et les prestations pour l'État reposant sur ceux-ci, ne sont pas susceptibles d'une mesure extérieure, mais se donnent à elles-mêmes leur mesure dans la sphère des égaux. Cette égalité est le droit honorifique de la personnalité, qui fonde, par un noble zèle, la liberté politique. Si on l'étend aux classes qui *ne fournissent pas ce service personnel*, il engendre l'insouciance de l'influence personnellement acquise et dissout les droits politiques dans l'indifférence. Le droit de vote par classe au contraire correspond aux catégories qui ne sont intéressées au bien général que par taxe pécuniaire ou travail susceptible de paiement. Il est aussi d'origine moderne pour les rapports dans lesquels ces prestations personnelles pour le bien commun viennent à disparaître. Si on l'étend au delà, il détruit l'égalité légale, l'émulation personnelle et le sentiment de la personnalité dans l'État et transforme une organisation libre en indifférence morale. — En relation nécessaire avec ceci se trouve le mode de votation, qui dans le « self-government » est un *acte personnel des membres de la commune rassemblés;* tandis que le mode de vote secret correspond aux sentiments, aux habitudes et aux intérêts de la société.

VII. Comme le « self-government » est un gouvernement d'après des lois, il ne peut présenter aucune fonction, aucune taxe, aucun organe, aucune fonction individuelle sans *une instance supérieure réglée*, qui contrôle la levée et l'application légale des taxes, ainsi que l'application légale de l'autorité de la magistrature. Le « self-government » repose par ce motif sur un cours d'instance des plus embrouillées, organisée d'après les besoins et se fond en un contrôle d'instauce supérieure des cours royales et de la Chambre des lords. Ce rapport de compétence place toute l'administration intérieure du pays, l'application des lois du droit public, le sens de la constitution nationale d'une manière complétement indépendante du système des

ministres temporaires (Her Majesty's government), et c'est sur cette base que repose la possibilité du gouvernement légal par des partis parlementaires. Déjà ce système de ressorts supérieurs pronve cependant que le « self-government » ne saurait être ni *simple* ni *patriarcal*. En Angleterre il était dès le moyen âge des plus compliqués. Il devint plus fort et plus vivant que les systèmes continentaux par la participation générale des classes supérieures et moyennes ; mais comme ensemble progressif il ne s'est jamais simplifié. Toutes les notions dominantes de bon marché, de simplicité naturelle, de caractère patriarcal du « self-government, » voilà autant d'erreurs qui semées et entretenues intentionnellement ou sans intention depuis un siècle, ont engendré de nouvelles erreurs. Il n'y a non plus au fait personne sur le continent qui veuille être gouverné patriarcalement, mais seulement gouverner ainsi les autres.

IX. Si l'on réunit les devoirs de diverses classes de propriété dans l'État ainsi organisé, il en résulte les droits correspondants *des classes*, d'après un *jus æquum*, qui s'est organisé et développé en Angleterre de siècle en siècle, d'après *une* idée fondamentale. Il ne faut à cet égard qu'une récapitulation de la partie historique en y rattachant l'état de la nouvelle société, qui est introduite en partie dans les anciens rapports de classes, et travaille en partie à sa réunion.

X. De même que la réunion des classes de propriétaires forme les rapports de classes : de même leur réunion dans les communautés locales et le district forme les corporations publiques, dont l'ensemble (avec quelques compléments) forme « l'État. » *La constitution parlementaire* est essentiellement une réunion des constitutions communales avec leurs éléments électifs et la nomination royale. Cela s'applique à tous les siècles de la constitution anglaise, mais plus complétement au dix-neuvième.

XI. Ceci établit la nécessité de résumer et de comparer *la rupture qui s'est produite, par l'influence de la nouvelle société*, dans cet organisme de l'État, et qui se manifeste dans les divers organes comme autant d'écarts de l'ancien système avec

le système total de la constitution parlementaire. Les phénomènes de ces dernières années manifestent le début d'une solution.

En tous cas, cette réunion des points de vue correspond tout aussi peu aux *notions traditionnelles du « self-government,* » que la première partie de cet écrit n'a pas répondu aux notions traditionnelles d'une administration parlementaire. Quant à ces malentendus profondément enracinés, il doit suffire de renvoyer, pour les détails, au texte même des lois anglaises. L'existence réelle de ces rapports pourrait encore moins être méconnue que la marche historique de sa naissance. Les motifs du malentendu sur le « self-government » sont cependant d'une double nature. Pour une partie c'était ignorance de la connexion des institutions anglaises, dont on n'avait sous les yeux que des fragments sans cohésion. Les éléments de la vie publique anglaise, que l'on ne connaissait pas, étaient regardés comme n'existant pas, et on en tirait des conséquences d'une incalculable portée. Mais les relations sociales, tout à fait différentes du continent, en rendaient encore bien plus difficile l'intelligence, et produisaient, par le transfert sur le sol français de noms anglais, quelque chose de tout à fait dissemblable. C'était en fin de compte *la désaccoutumance des classes supérieures des charges personnelles de la vie publique* qui avait été produite dans l'État par cette division du travail que nous appelons l'absolutisme.

La vie publique qui résulta de la décadence de l'empire carlovingien, ne put pas, comme en Angleterre, engendrer immédiatement un gouvernement monarchique; mais en suivant les rapports naturels des puissances, le pays, les villes, l'Église s'organisèrent en sphères indépendantes, au sein desquels *un seul côté de la vie publique actuelle* pouvait se développer d'une manière vivace et grandiose, il est vrai, mais toujours liée par l'influence prédominante d'*un* mode de propriété sur l'idée de l'État, et incapable pour ce motif de s'assujettir les autres sphères de la vie et de les réunir en un grand ensemble. Le pouvoir des princes parvint seul à développer ici petit à petit cette unité supérieure, qui existait et était fermement établie

en Angleterre depuis le douzième siècle. La monarchie fut chez nous d'un croissance bien plus lente. Arrêtée par les droits de classes gouvernantes d'autrefois, et obligée par là de puiser ses forces dans les rangs populaires, qui, n'étant pas protégés par des droits des états, étaient seuls accessibles durant des siècles aux pouvoirs gouvernementaux, la monarchie était contrainte de séparer ses employés des anciennes classes gouvernantes et de les placer comme ses serviteurs personnels sur les états. Il en naquit un état de choses où la charge des impôts tombait d'une manière prépondérante sur les classes industrielles et ouvrières, et le travail intellectuel sur un fonctionnariat salarié. Lorsque dans l'état bureaucratique pur la division du travail a restreint entre les mains d'un petit nombre le soin de pourvoir aux devoirs publics, là où un millier de personnes gouvernant réellement l'État se trouvent en présence de tout autant de millions de personnes qui au dehors de l'État observent, jugent et discutent l'activité des administrateurs, l'action de s'occuper de l'État prend, au lieu du caractère d'un devoir sérieux et durable, celui d'un passe-temps personnel. Au lieu d'une occupation journalière entourée de devoirs publics, elle prend le caractère d'une conversation occasionnelle, l'organisation d'un club et de lectures périodiques. Les gouvernants et les gouvernés se séparent ainsi comme la théorie et la pratique le font dans le plus mauvais sens du mot. Plus ce progrès de divisions avançait, plus les notions des peuples prirent une direction exclusive vers ces formes seulement qui assurent à ceux qui ne sont pas fonctionnaires une influence sur la volonté de l'État (la Constitution); tandis que l'on regardait l'accomplissement réel des devoirs de l'État, l'administration comme quelque chose d'accessoire, qui se faisait par elle-même. Aussi les opinions de partis les plus modérés se trouvaient-elles toujours dans un rapport froid, esothérique avec l'administration. Ou bien on tenait aussi l'État pour une « machine », qui malgré les diversités d'action des classes n'en poursuivrait pas moins dans les détails sa marche habituelle. Les théories politiques, dans lesquelles se résumaient ces notions, prirent en

conséquence la direction, soit de se construire une organisation publique toute nouvelle (pour laquelle on était toujours en désaccord sur les objets à accomplir), ou tout au moins de concevoir dans l'État subsistant, avec un zèle infatigable, des formes dans lesquelles l'une ou l'autre classe prétend exercer une influence dominante sur le pouvoir de l'État. Tandis que l'État réel n'est pas à trouver, mais existe, et qu'il n'a pas besoin d'une direction préconçue, mais au contraire de forces nouvelles, plus énergiques, plus multiples pour accomplir les devoirs qui lui incombent.

Cette direction s'est emparée le plus complétement et le plus exclusivement de la France où, conformément au caractère de la nation, l'idéal de l'État s'efforce de se procurer la réalisation immédiate de la *jouissance* du pouvoir. Elle a débuté au dix-huitième siècle comme philosophie politique du « high-life, » et s'est ensuite étendue aux classes instruites, aux classes propriétaires, à celles qui lisent le journal, et a terminé le premier siècle de sa vie comme « philosophie de la misère. » Mais cette même direction se présente d'une manière irrésistible, partout où les tentatives de participation personnelle au gouvernement se rencontrent avec la transformation du travail. Les notions, qui en résultent, ne sont ni en position ni en disposition de concevoir les éléments constitutionnels anglais dans la série logique de leur développement, et la renversent au contraire. Les chambres hautes et basses, la constitution du comté et de la paroisse sont réalisées par l'organisation des fonctions et des impôts, toute la constitution anglaise émane du système de l'administration. L'égale soumission de toutes les classes aux impôts directs, l'habitude que les classes supérieures ont des devoirs officiels personnels, leur ont assuré l'influence à laquelle elles ont droit d'abord dans des sphères étroites, et depuis le dix-huitième siècle elle a parachevé l'influence dominante comme classe gouvernante sur la législation, l'imposition et le gouvernement du pays.

Sans cette direction concrète appuyée sur les impôts et les fonctions, toute la philosophie du « self-government » est une

organisation inconstante et infructueuse, une sorte de travail des Danaïdes comme celui de la recherche d'une « constitution parfaite. » Les éléments réels du « self-government, » les impôts et les devoirs publics, ne naissent pas naturellement ni par suite de réflexions réitérées, mais ne peuvent émaner que d'actes positifs du pouvoir de l'État. Ils ne peuvent pas sortir du renversement de ce pouvoir, comme le prouve la France depuis deux générations. Ils ne peuvent pas résulter non plus de la simple participation des contribuables à des assemblées électives, comme le prouve l'Angleterre depuis le bill de réforme. Mais ces faits peu satisfaisants prouvent précisément encore la loi suprême de la vie publique, qui comprend les maximes énoncées plus haut : *Que la répartition des charges publiques détermine nécessairement la forme de la constitution.* Le mode anglais de répartition des impôts et des fonctions a engendré la constitution parlementaire d'une manière aussi irrésistible, que sur le continent la forme des impôts et des fonctions publiques devait engendrer l'état bureaucratique pur (l'absolutisme). Ce moment est tellement décisif, que les éléments et les formes de l'absolutisme se sont de nouveau présentés en Angleterre durant les derniers lustres, sous les mêmes conditions préalables, comme les éléments d'une constitution parlementaire se sont à l'inverse présentés dans des circonstances analogues sur le continent. C'est toujours la répartition des charges de l'État, qui dans des nuances infinies et dans une modification qui semblerait accidentelle, fonde la constitution comme une loi immuable, et ramène par une loi immuable l'État qui paraît constitutionnellement fondé aux formes du gouvernement absolu.

Mais si l'on veut démontrer en toute évidence ce principe, on peut s'adresser aux deux extrémités de l'Europe : à l'Angleterre et à la France. Les deux pays réclament le privilége d'être des États modèles de la civilisation, et cela est exact en ce sens, que tous les deux portent en eux en Europe les éléments de combinaisons politiques et sociales possibles ; mais cela est faux si l'on entend par là que l'Allemagne doit emprunter à l'un ou à l'autre son modèle. L'organisation de l'État anglais

et français ne peut nous servir que comme des moyens de nous reconnaître nous-mêmes, moyens que l'esprit allemand cherche si volontiers au loin. L'organisation véritable de notre constitution politique ne peut suivre ni l'Angleterre ni la France, par cela seulement déjà que dans plusieurs de ses bases elle présente plus d'énergie; parce que dans le développement intellectuel, moral et économique des masses notre peuple est supérieur à l'Angleterre et la France.

SECTION II

L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME EN FRANCE. — ÉTUDE COMPARATIVE

Les dernières aventures de la nation française ont, conformément à la nature des choses (ainsi que cela était arrivé déjà au commencement de la Révolution), dirigé sur l'Angleterre les regards des esprits d'élite et ont même ressuscité en France une école anglaise. Sans déprécier les titres des autres, Alexis de Tocqueville peut être regardé comme le représentant principal de la tendance, d'étudier par une sorte d'anatomie pathologique l'essence de la vie de l'État par la comparaison de l'Angleterre et des côtés morbides de la France. Il s'y trouve assurément un remarquable progrès pour une nation dont la confiance de sa position à la tête de la civilisation subsiste encore aujourd'hui d'une manière inébranlable. Mais Tocqueville ne peut pas encore s'élever cependant à ce point de vue, d'après lequel la situation de l'ancien régime formait un système nécessaire en soi. Chez lui, la question de la « centralisation et de la décentralisation » s'agite encore toujours; c'est encore toujours l'ambition des rois, la puissance absorbante de la bureaucratie, qui ont occasionné les malheurs de la France. Mais dans des points importants la vérité se trouve déjà chez Tocqueville, et le sentiment de la véracité est si grand que pour une connaissance cohérente de la « décentralisation » anglaise le point de

vue de Tocqueville aurait peut-être atteint la vérité complète. Les quatre points sur lesquels porte cette cohésion sont : 1° la répartition des charges publiques ; 2° le système de l'administration communale et de l'État ; 3° les rapports de classe ; 4° les opinions qui en découlent nécessairement. Afin de manifester les contradictions, je vais brièvement exposer le « status causae » destiné au noble et intelligent auteur de l'*Ancien régime et de la Révolution*, trop tôt enlevé.

La source primitive et uniforme des groupes d'États de l'Europe moyenne était le croisement de la vie communale germanique avec de nouveaux rapports de propriétés et de nouveaux éléments de civilisation. Les lois traditionnelles de ces races sur la terre romaine étaient les constitutions de communes rurales guerrières, qui ne portaient en elles que peu de germes et de formes pour l'union en un tout plus grand. « Lorsqu'ils se rencontraient sur le sol conquis, ils se précipitaient l'un sur l'autre au milieu des bouleversements indescriptibles ; là où ils s'étaient finalement établis, ils se trouvèrent séparés l'un de l'autre par les ruines qu'ils avaient amoncelées autour d'eux ; » ils trouvèrent leurs anciennes organisations rompues, morcelées, se détruisant en petits groupes ennemis. Les vigoureuses organisations de Charlemagne ne furent qu'une juxtaposition extérieure des éléments encore vivants de l'organisation des bandes germaniques avec le sol qui leur était soumis et les dépendances rattachées à une organisation purement bureaucratique d'une puissante croissance (l'Église). Ce qui avait été ainsi édifié tomba encore une fois dans un désordre irrémédiable ; de ces masses en apparence incohérentes émanent peu à peu des créations uniformes. La nécessité a produit partout la même chose : *une armée permanente fondée sur la propriété du sol*, des milices féodales au service personnel de grands seigneurs fonciers.

Ce premier besoin de la vie de l'État a presque absorbé la propriété rurale, mais laisse subsister à ses côtés comme auxiliaires l'Église et les communes municipales. Nivelant comme toute constitution militaire, elle a assimilé plus fortement



qu'aujourd'hui jusqu'au quatorzième siècle les races germaines et romaines.

La même organisation de l'armée qui donna à l'Angleterre depuis 1066 *un seul* chef militaire, avait donné à la France de nombreux *seigneurs*, parmi lesquels durant des siècles les Capétiens ne furent que les premiers entre leurs pairs et pas même les plus puissants. Les 150 baronnies qui remplissent la France à la disparition des Carlovingiens sont des États fermés, dans lesquels la cour du seigneur réunit les hommes pour rendre la justice en personne, c'est à dire délibérer de toutes choses publiques; de petits États qui présentent une grossière organisation financière et policière au degré de leur époque. Les principautés héréditaires et les comtés n'indiquent qu'une différence quantitative et des priviléges honorifiques, mais ne donnent à leurs possesseurs aucun pouvoir gouvernemental sur les petits barons. Ce n'est qu'au treizième siècle que les rois réussirent à réunir en un tout, peu étroitement lié, la majeure partie des baronnies, des souverainetés ecclésiastiques et des villes. Il en naît une apparence d'organisation organique, en ce que les corps totalement différents dans leur vie se réunissent en trois ordres, et sous cette division tripartite concèdent au roi des revenus extraordinaires, qui deviennent toujours plus nécessaires. Mais comme la mesure des impôts manque dès l'origine de taux uniformes, nous ne trouvons qu'en cas de nécessité les dîmes et d'autres impôts analogues sur le revenu; mais d'une manière très prépondérante au contraire, la tendance à établir des impôts indirects sur les arrière-vassaux, « tallagia ». L'État organisé d'une manière encore si faible, se heurta au quatorzième siècle avec celui de l'Angleterre qui était plus fort, événement qui prépara de rudes défaites pour l'organisation financière et militaire des pesantes milices féodales. Cette misère nationale fit ressortir le plus vivement les contradictions non encore conciliées des classes. Le même siècle, durant lequel les prélats, les seigneurs, les chevaliers et les villes se réunissent en Angleterre pour délibérer sur la situation du royaume, suscite en France des soulèvements sanglants à

l'intérieur, et se traîne sans but d'année en année au milieu de la plus excessive misère. Cette situation amena la royauté à à la mesure jusqu'alors inouïe, de lever l'impôt sans les états, — moment décisif pour l'avenir de la constitution. « Je pense, dit Tocqueville, que le jour où la nation, fatiguée des longs désordres qui avaient accompagné la captivité du roi Jean et la folie de Charles VI, permit au roi d'établir sans son assentiment un impôt général, et où la noblesse fut assez lâche pour laisser imposer le tiers état, en s'épargnant elle seule, que ce jour fut semé le germe de presque tous nos maux et de nos abus. » En fait on aperçoit à ce point de vue, comment les institutions de classes jusqu'alors semblables se séparent, comment les petites libertés des classes en Angleterre vont toujours croissant, les grandes libertés des classes en France vont toujours diminuant. La royauté utilise les forces nouvellement acquises d'abord pour se débarrasser en partie, comme en Angleterre, des milices féodales pesantes et déjà partiellement hors d'usage. Jusqu'à la fin du moyen âge cela n'a pas réussi; car toutes les organisations de l'État se développent plus lentement ici. Mais après que la question préalable décisive de la transformation des milices féodales en armée soldée a été résolue, la France se charge aussi des mêmes devoirs que le siècle organisateur des Édouards en Angleterre; si même l'ordre de naissance est différent, nous n'en rencontrons pas moins cependant les mêmes éléments, un système d'impôts analogues, un système de fonctions analogues. Mais la différence capitale, la véritable base du tout, est la répartition des charges publiques.

I. — LA RÉPARTITION DES CHARGES PUBLIQUES

Elle embrasse, comparée avec le « self-government » anglais, les points suivants :

1. *La nouvelle organisation militaire de la France* conduisait à une armée soldée permanente, la brièveté du service, le peu de valeur pratique de la lourde cavalerie sur un terrain accidenté, les fortifications des villes rendant le système mili-

taire antérieur complétement insuffisant contre des adversaires qui ne souffraient pas de la même faiblesse d'organisation. Les guerres anglaises et suisses avaient déjà détruit la foi dans l'armure chevaleresque, avant que l'usage de la poudre à canon lui eût porté le dernier coup. Charles VII forme pour ce motif les premières armées populaires qui ne sont pas composées comme en Angleterre d'une milice du comté fermement organisé, comprenant tous les chevaliers et francs tenanciers, mais de bandes de mercenaires qui, après leur licenciement parcourent et pillent le plat pays. On se voit obligé ainsi de former des corps permanents qui doivent chasser les autres bandes licenciées ou les rendre inoffensives. Depuis François Ier, les troupes *enrôlées* d'une manière permanente forment l'armée régulière, les anciennes milices féodales reculent au rang de réserve (ban et arrière-ban), et le nombre et la diversité toujours croissante des genres de troupes détruit tout accord avec l'ancienne constitution féodale et communale locale. Le pays, dans son ensemble, ou plutôt « les classes imposables » supportent les frais des compagnies alors enrôlées dans tout le pays (comprenant de nombreux enfants trouvés et étrangers, dont le commandement est transféré le plus souvent par le roi à des personnes de la grande et de la petite noblesse dans des positions soldées). Mais comme la cherté de ces troupes, leur division, dans le but de défendre le pays à l'extérieur, et les nombreuses guerres les rendaient insuffisantes pour maintenir la paix nationale, il naquit plus tard *une milice complémentaire* pour le service intérieur de l'État. Tandis qu'en Angleterre, les services féodaux correspondant à leur valeur réelle étaient rachetés par des prestations pécuniaires militaires, qui se transformèrent plus tard en un impôt foncier régulier : en France la taille qui dispensait la noblesse du service militaire, était précisément imposée à toutes les autres classes. Tandis qu'en Angleterre le service de la milice était également réparti sur la propriété foncière, que les places d'officiers étaient attribuées à la grande propriété foncière comme fonctions honorifiques : en France, le nouveau service de la milice est imposé exclusi-

vement aux paysans, parce que les « États » n'auraient jamais consenti à leur propre imposition. Le nouveau devoir cantonal était cependant plus lourd que le devoir féodal, arrachait le paysan pour sept ans à son métier, pouvait atteindre le célibataire jusqu'à quarante ans, et était par sa seule incertitude nuisible pour tous et haï de tous. L'arbitraire du tirage au sort, la honte et la rigueur qui se rattachait à une vocation sans avenir, rendait cette milice un appendice dédaigné de l'armée permanente. On avait oublié dans l'intervalle que la milice avait originairement été le service du feudataire. Naturellement, la milice, sous cette forme, ne conserve aucun lien de participation avec les classes de district ou de province. L'État qui pourvoit aux frais au moyen des ressources générales, qui seul peut décider des nombreuses exemptions, dirige donc aussi la conscription par *ses* employés. Le conseil royal détermine le contingent en général et la part de chaque province, l'intendant décide combien d'hommes doit fournir chaque commune, son subordonné dirige le tirage au sort et décide des motifs d'exemption avec appel à l'autorité supérieure. Comment pouvait-il s'agir dans tout cela d'un droit et d'une influence des « États » pour l'administration militaire?

2. La France avait ensuite un besoin tout aussi grand d'une *organisation de police* que l'Angleterre. Ici c'était un devoir du comté, des corporations municipales et des communes, la charge des fonctions supérieures pour les classes supérieures comme « sheriffs, coroners, » juges de paix, la charge des fonctions inférieures des classes inférieures comme constables et milices; les frais généraux étaient imposés à la propriété foncière, d'après un taux uniforme « county rate ». En France on retrouve pendant bien des générations les doléances, qu'il n'y a pas de police rurale. Les seigneurs féodaux, qui avaient pourvu à la sécurité de leur domaine, ne s'inquiétaient plus de la paix du village et ne possédaient plus les moyens de l'assurer. En outre, il n'était possible d'organiser la police d'une manière efficace que dans de grands districts et pas dans la propriété foncière morcelée par la féodalité. Le bourgeois des



villes agissait en tout cas nécessairement dans l'intérêt de son propre domaine. C'est donc encore une fois l'État qui doit organiser enfin les troupes de police sous la forme de maréchaussée et répartir les brigades par le pays. L'État qui les forme au moyen des ressources générales, nomme donc aussi les officiers et place toute la puissance à la disposition de l'intendant, qui arrête, par leur moyen, les vagabonds et les mendiants, rencontre les dangers inattendus et réprime les séditions qui se produisent incessamment par l'élévation du prix du blé et la famine. Comment pouvait-il s'agir ici de nouveau d'un self-government de district, alors que ces communautés ne fournissent ni les moyens financiers, ni le service personnel? Comment pouvait-il s'agir de l'influence de la grande propriété sur sa direction? L'État ne trouva donc pas d'occasion de subordonner ses nouvelles créations aux parlements. L'émancipation de la police de l'autorité judiciaire était donnée ici dès l'origine et l'on étendit même les pouvoirs de la police jusqu'à l'institution des cours martiales, et à lui faire connaître d'affaires pouvant entraîner les galères et la mort. L'état policier de Louis XIV, si célèbre et si haï, ne renferme rien autre chose que l'ensemble de mesures de prévoyance publique que nécessitent les progrès de la société : police de sûreté (conservation de la paix), garde de nuit, hotelleries, paupérisme, domesticité, spectacles, métiers et commerce, corps de métiers, jeux, vêtements, jurements et blasphèmes. Tout l'appareil des mesures de police françaises du quatorzième au dix-huitième siècle existe aussi dans la législation anglaise, mais il est confié à des « gentlemen » estimés de la campagne et des villes, et soumis aux formes et à la compétence juridiques. La censure elle-même est, depuis la réformation, une prérogative royale en Angleterre. Les pouvoirs de police, considérés dans leur ensemble, sont même plus considérables en Angleterre. Mais l'administration de la police, supérieure par les fonctions personnellement remplies par la « gentry », et sa limitation par les cours et tribunaux forme la différence d'avec le continent, où ces pouvoirs ne purent être organisés que par les

ressources et le personnel de l'administration de l'État, en délivrant les classes supérieures de toute coopération onéreuse.

3. *La justice aussi doit être transformée*, car l'ancienne constitution scabinale et l'ancienne procédure testimoniale cessaient peu à peu d'être applicables avec la division progressive des tribunaux et des classes. Le prononcé du droit dut, avec les progrès de la société, être transféré à des juges jurisconsultes. Une organisation des comtés qui, comme en Angleterre, aurait pu rattacher les chevaliers, les bourgeois et les paysans, et aurait pu maintenir la constitution scabinale en changeant ses fonctions, comme partie complémentaire du tribunal royal (jury), n'existait plus en France. La royauté dut d'abord acquérir à grand'peine un pouvoir judiciaire sur les barons par l'extension du système féodal, afin de rendre possible une solution pacifique des difficultés juridiques. Depuis 1206 on trouve une cour des pairs pour les grands barons, à laquelle un parlement se rattache comme juge de classes pour tous les autres, et comme autorité supérieure aux juridictions inférieures. En Angleterre cette juridiction du roi existait depuis la conquête, et ce n'est qu'au quinzième siècle que la position du grand conseil créa la cour des pairs, dont en France l'organisation parlementaire était issue dès le treizième siècle.

Tandis qu'en Angleterre l'élément d'une classe active personnellement devient petit à petit prépondérant, en France, au contraire, le corps des états se transforme toujours davantage en un corps d'employés, les affaires proprement dites sont administrées par des secrétaires originairement subordonnés (clercs, conseillers des parlements), et les seigneurs réduits à une participation honorifique dans des cas solennels. La constitution judiciaire est ici comme toujours une image sur un plus petit pied de la constitution de l'État. La même marche existe pour la juridiction des baillis royaux et leurs assises dans les provinces : les affaires véritables passent à des assesseurs juristes; déjà l'ordonnance de Blois 1579 défend aux baillis de voter aux séances judiciaires. Ce n'est que dans l'instance inférieure que la *forme extérieure* des tribunaux féodaux persiste.

Le pouvoir judiciaire demeure encore uni à la propriété, mais est subordonné aux tribunaux royaux dans son droit et dans les formes de sa procédure, et administré par des juristes nécessiteux, la juridiction des villes est de bonne heure complétement abrogée. — La participation d'échevins à une pareille organisation était impossible en fait, puisqu'elle repose sur la reconnaissance des « liberi homines » comme égaux en droit, tandis qu'ici la diversité du ressort juridique devient précisément l'indice caractéristique des classes supérieures. Mais comme aucune classe ne peut exercer une juridiction impartiale sur d'autres classes, il ne resta pour le maintien d'un droit commun que de déférer la juridiction à des employés, qui, comme tels, ne représentent fondamentalement aucun droit de classe spécial. Les tribunaux deviennent ainsi purement remplis de fonctionnaires, et leur indépendance des opinions variables de l'administration est sauvegardée par le principe déjà proclamé par Louis XI, de l'inamovibilité, ainsi que par la vénalité des fonctions supérieures. Le devoir autrefois personnel du seigneur terrien de prononcer le droit se transforme en un droit de nommer aux juridictions inférieures (la patrimonialité). On ne conçoit plus maintenant la juridiction inférieure comme un devoir personnel du seigneur terrien, mais comme un devoir à remplir en son nom par les baillis et les greffiers.

4. *L'Église* en France a également perdu avec « ses libertés » la cohésion avec la vie temporelle communale. En Angleterre l'obligation anglo-saxonne du clergé dans la « trinoda necessitas » (l'obligation normande du service militaire), s'est plus tard continuée dans l'obligation du clergé de supporter tous les impôts de l'État, de l'église, des pauvres, des routes, etc., de participer à l'exercice des justices de paix et le caractère national de l'Église s'est maintenue dès avant la réformation. En France son intérêt commun avec la noblesse ne consiste que dans l'exemption de l'impôt et dans la collation des charges les plus élevées de l'Église aux classes privilégiées. En Angleterre, le « church rate » avait au moins maintenu la participation subordonnée de la commune par un impôt uniforme sur la pro-

priété foncière pour l'entretien de l'Église. Les assemblées communales de la paroisse demeurèrent le type de la vie communale d'une petite localité, qui s'est développée plus tard par l'assistance des pauvres jusqu'à son étendue actuelle. En France le sentiment nécessaire et la législation répartissant les charges manquaient également. En tout cas, les communes sont appelées à contribuer à l'érection des églises, mais seulement sous la direction des employés supérieurs de l'administration qui dirigent, après audition préalable des divers projets, les contributions et l'érection. Ce qui existe en France du système du « churchrate » est une branche accessoire du système de la police des édifices publics. Toute la vie des communes locales demeure restreinte au bailli de police et au receveur des contributions communales comme organes inférieurs de la bureaucratie gouvernementale. Dans le développement rigoureux de la constitution de la paroisse, tel qu'il eut lieu en Angleterre sous les Tudors, tout demeure ici sur le pied du « tithing » en décadence.

5. C'est précisément pour ce motif qu'une *administration communale des pauvres* ne put pas se former en France. La décadence de l'Église et le détournement de la fortune ecclésiastique de son objet primitif, rendirent aussi nécessaire ici, dès la fin du moyen âge, une assistance pour les pauvres du pays, pour laquelle il n'y avait pas d'impôt, ni de fonctions d'inspecteur des pauvres. Parfois l'État forçait, en cas de famine, les seigneurs terriens à nourrir leur pauvres tenanciers jusqu'à la plus prochaine moisson; plus souvent encore les mendiants en vagabondage étaient remis à des institutions de répression, parfois saisis en masse et enlevés comme en 1767, où une seule razzia en ressembla 50,000. Dans les villes, la constitution municipale en décadence maintenait encore une assistance besoigneuse des pauvres. Sur le plat pays il ne resta enfin plus d'autre issue que la prise des indigents à la charge de l'État. L'intendant répartissait chaque année des sommes d'argent sur les diverses provinces; en cas de famine, il distribuait même du blé et du riz (distributions pour lesquelles les grands pro-



priétaires rivalisaient d'influence pour appliquer ces distributions à leurs gens), le conseil d'État ordonnait aux diverses localités d'ériger des maisons de travail et des institutions de bienfaisance; tandis que toute répartition d'aumônes à une si grande distance était souvent faite aveuglément et toujours d'une façon peu satisfaisante. De même que la constitution judiciaire et policière éloignait l'une de l'autre les classes supérieures et inférieures, cette forme des communes ecclésiastiques et de l'assistance judiciaire ne contribuait qu'à les éloigner au point de vue social.

6. *La construction et l'entretien des ponts et des voies publiques militaires* était imposée çà et là, par la tradition, à des particuliers, et spécialement à ceux qui levaient les droits à cette fin. Les besoins s'accroissant, il n'y avait pas de proportion pour y soumettre le voisin. A défaut des liens de comté et de voisinage qui entrainent la responsabilité sous ce rapport, et à défaut d'imposition uniforme de la propriété foncière, le pouvoir de l'État dut d'abord appliquer à cet effet les impôts généraux. Comme ils ne suffisaient pas, on entra depuis Louis XIV dans la double voie : 1° de faire exécuter par des corvées les plus grands ouvrages pour lesquels il fallait surtout des attelages et du travail; la police de l'État y obligeait les classes rurales; 2° de réunir les moyens pécuniaires complémentaires au moyen d'un additionnel à la taille : tandis que précisément la grande propriété foncière réclamait par privilége de classe l'exemption de corvée et de taille! Plus le commerce et le goût des belles voies se répandait, plus les corvées s'étendaient intolérablement. La solution aisée d'employer aux travaux publics ceux qui participent le moins à leurs avantages, s'étendit ensuite encore avec facilité. La corvée des paysans fut utilisée, d'après les besoins, au service de transport; les mendiants mêmes aux maisons de travail, les délinquants aux prisons furent chargés de transporter le bois de construction des forêts aux arsenaux de marine, les matériaux pour bâtir les casernes; la corvée transportait aussi les bagages de l'armée, à cette époque où chaque régiment conduisait encore avec lui de si lourds et de si nom-

breux bagages. Par suite, les projets et plans de tout le domaine des travaux publics ne pouvait émaner que des autorités de l'État, et leur exécution seulement de ses employés; le conseil rédigeait les plans et faisait l'évaluation des frais. L'intendant dirigeait les travaux des ingénieurs, que l'État érigeait d'après ses projets, les employés de l'administration inférieure réunissaient les corvéables nécessaires pour la construction. Où était encore une fois ici la base de droits des classes pour les districts?

Seule la connaissance réelle de la vie communale anglaise, qui manquait jusqu'ici, peut convaincre peu à peu les classes supérieures du continent, de la *mesure de moyens financiers, de ressources intellectuelles et morales* que nécessitent tous ces rapports, lorsqu'il en faut dériver des associations communales, de district et des provinces d'une forme saine et stable. En France on trouvait encore, durant tout le moyen âge, la royauté dans une situation d'indigence. Sa position de fortune particulière ne pouvait pas couvrir l'accroissement des charges de la vie publique. Les seigneurs terriens, l'Église et les villes devaient pour ce motif s'entendre pour accorder « des subsides extraordinaires. » Tandis qu'en Angleterre la royauté était assez forte pour obliger les vassaux de la couronne, les arrière-vassaux et les villes immédiatement d'après la mesure des charges féodales et leur capacité de prestation; les seigneurs terriens de la France ne s'entendaient ni sur l'imposition de contributions particulières, ni sur la charge de fonctions personnelles, mais se bornaient à offrir à l'État leurs arrière-vassaux, à fin de taxation selon les besoins. C'est ainsi que ce ne sont pas les charges féodales, mais les taxations des arrière-vassaux (tallagia) qui deviennent le taux régulier des impôts. Depuis 1444 la taille devient une dépense permanente pour l'entretien de la nouvelle armée. De 800,000 livres fortes elle s'était sous Louis XI déjà élevée à 4 millions de livres, sous Henri IV à 36 millions, sous Louis XIV à 53 millions, enfin à 80 millions. Souvent elle était en réalité doublée par les abus de l'administration des contributions. Elle était et demeura aussi le type de l'impôt foncier (différente par provinces) :

lorsque les guerres de Flandre et celles contre l'Angleterre ajoutèrent des aides extraordinaires (auxilia), on ne savait les répartir seulement que sur les foyers. Les aides, les aides extraordinaires postérieurs, ainsi que les impôts de débit et de consommation (aides au sens du mot anglais « excise ») depuis Louis XI ne pouvaient former un taux pour les associations de district et les villes (commoners) concédant les impôts. Le clergé se racheta toujours et pour tout par don gratuit. La noblesse comme telle ne fut astreinte que fort tard à une capitation (impôt de classe) et aux vingtièmes comme impôts militaires complémentaires. La confusion apparente de l'ensemble du système des impôts, les notions peu exactes des tailles et des aides, des impôts ordinaires et extraordinaires, les difficultés de la levée et de l'administration avaient en tout temps leur base dans le défaut de taux uniforme. Faute de celui-ci on n'avait pas non plus les moyens de le faire concéder par les classes. Les états qui ne réunissaient pas eux-mêmes les ressources nécessaires aux besoins de leur district et de leur localité, et qui ne les administraient pas, perdaient le sentiment du devoir de l'impôt ainsi que la connaissance de la nécessité des impôts et de l'accroissement des besoins avec chaque génération. Du moment où l'inégalité de l'imposition fut formellement reconnue, la force des états français se trouva rompue. On ne les convoqua plus que pour des objets extraordinaires ou secondaires, on ne convoqua plus les états généraux depuis 1614.

Cette répartition des charges de l'État amena comme fait immédiat :

II. — L'ORGANISME DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT FRANÇAIS

A dater de la même époque où la réunion extérieure des trois classes avait eu lieu, le pouvoir de l'État fut en position de devoir satisfaire à de nouveaux besoins de la vie publique. Depuis le siècle des guerres anglaises particulièrement, ces besoins s'accrurent dans une mesure dont on ne s'était pas douté auparavant, et rendirent les anciennes prestations des classes

supérieures en partie surabondantes, mais aussi en même temps insuffisantes. Ni les anciennes baronnies, ni l'Église, ni les villes ayant une commune, ne pouvaient fournir ce que la France réclamait alors pour sa défense nationale, pour le maintien de la paix publique, pour l'assistance des pauvres et pour les autres besoins sociaux croissants.

Déjà sous Saint Louis, un *conseil d'État* s'était séparé du parlement et avait pendant un certain temps été dans une situation extérieurement analogue à celle du conseil permanent et du grand conseil en Angleterre sous Édouard Ier. Dans la même mesure que passe, des anciens corps représentatifs, au pouvoir central nouveau, la masse, désormais croissante avec chaque génération, des charges, des impôts et des fonctions publiques, le pouvoir du conseil d'État s'accroît, par voie de conséquence, aux dépens des corps d'états. Un grand nombre de membres du parlement paraissent encore, ainsi que parfois le parlement entier, aux grandes séances du conseil. Ils se retirent cependant peu à peu. Depuis 1547, la séparation en sections a pris naissance. Les sections pour l'administration intérieure de l'État forment déjà un corps permanent, délibérant et résolvant, publiant, au nom du roi, des ordonnances applicables à tout le royaume. Un nombre inappréciable d'arrêts du conseil règle les nouveaux rapports et leurs collisions avec les anciens. Comme le budget ne peut émaner que *d'un seul* corps de l'État, et comme les trois États ne représentent pas les contribuables, et ne sont pas d'accord entre eux, il reste comme seule solution, qu'un troisième corps supérieur à eux décide, chaque année, à combien se montent les besoins en impôts, et de quelle partie chaque province doit se charger. Déjà par ce motif, le conseil d'État devait aussi juger quand les nouveaux besoins de l'administration venaient en collision avec les anciens droits particuliers. Il acquérait ainsi une *compétence devenant la cour suprême* pour le droit public, avec pouvoir de casser les arrêts des anciens tribunaux. Ceci, rattaché à la préparation des lois et à la publication des règlements généraux pour les fonctions, le rendit de siècle en siècle, par progrès suc-

cessifs, le centre du gouvernement du royaume. Les membres se recrutaient (toujours d'une manière plus indépendante des anciens rapports de classes) pour cause de nécessité d'une instruction technique, plutôt dans les classes moyennes que dans les classes supérieures de la société. Les hommes d'État de la France, comme Sully, Richelieu, Colbert reconnaissaient toujours plus clairement, par suite de l'unité nécessaire des finances, la nécessité de l'*unité de toutes les branches du service public*. Le conseil d'État comme corps délibérant se réduisit pour ce motif toujours plus en *ministres d'État* administrateurs. Le degré de transition des ministres des provinces, l'administration centrale de l'intérieur, se réduisit toujours plus à une charge (comparable à celle des premiers lords of exchequeer de l'Angleterre), celle de *contrôleur général des finances*, qui réunit en même temps, comme ministre des finances, ministre de l'intérieur, des travaux publics et du commerce, les pouvoirs gouvernementaux les plus importants, pour lesquels le côté financier devient toujours plus prépondérant, à mesure que les nouveaux besoins de l'État demandent satisfaction.

C'est une erreur de l'école décentralisatrice actuelle en France, fertile en conséquences, que de présenter cette marche des choses comme une perversion. Le défaut gît au contraire en ce que les parlements et anciens corps judiciaires restaient sans réforme, mélangés sans plan avec l'administration, pour autant qu'ils servissent à protéger les droits des privilégiés; en ce que l'administration ne s'occupait jamais que d'un seul ordre de rapports, sans jamais répartir à nouveau les charges de l'État d'après un plan fixe. La centralisation la plus rigoureuse de l'administration financière, d'où découle tout le reste de la centralisation, était donc nécessitée par cela seul que l'argent levé sur la généralité ne peut pas être dépensé par des associations communales. L'État avait, au contraire, le devoir et par conséquent le droit de diriger, par ses organes, les parties principales de l'administration interne, d'abord dans l'ensemble, puis progressivement aussi en particulier. Sous le nom, au début peu apparent, d'employés des finances naquit ainsi un système

de préfets, sous-préfets et employés locaux. Le préfet est l'intendant créé sous Richelieu, le sous-préfet s'appelle subdélégué. Tous deux représentent déjà l'appareil gouvernemental attribué aujourd'hui à Napoléon. Le préfet, intendant, est un jeune homme de la classe ignorant le gouvernement, par conséquent d'origine médiocre ou même inférieure, toujours d'une autre province, nommé par les membres du conseil d'État. Il est communément anobli. Le subdélégué, le plus souvent originairement employé de bureau, est toujours un roturier. Tous deux sont dans leur district commissaires départis, c'est à dire représentant tous les pouvoirs royaux qui dès l'origine appartiennent à la royauté et non aux classes. Ils sont socialement éclipsés par l'éclat de la noblesse de cour ; en fait, ce que leur disait un jour d'Argenson est vrai : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlement, ni états, ni gouverneurs; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. » Mais de même que l'administration centrale se vit alors journellement en conflit avec les anciens droits des classes, ce même conflit se reproduisit dans ses divers organes. Pour la levée des anciens impôts il y avait encore une coopération du seigneur terrien et des autres propriétaires fonciers (comme élus, trésoriers de France). On les laisse subsister nominalement, on les met néanmoins de côté par des pouvoirs supérieurs; il en est de même des anciennes autorités pour les routes. De nouveaux impôts et de nouvelles institutions, comme la capitation, la milice, etc., sont aussitôt attribués directement à l'intendant et à ses organes. Par la juxtaposition de pareils organes naissent de nouveaux conflits, qui ne peuvent se résoudre que par l'extension ultérieure des pouvoirs administratifs. Avant tout on y rapportait (comme transition du système féodal au droit purement bureaucratique) la création bâtarde de la vénalité des charges, ensuite de laquelle les pouvoirs de celles-ci et leurs émolnments ne pouvaient être réduits sans léser des droits qui avaient été

achetés au prédécesseur. C'est ainsi que des droits de charges devenaient chaque jour l'objet de procès civils, comme au rebours les droits privés l'étaient d'une décision administrative. Mais les rapports de droit public étant nécessairement prépondérants, il en naquit par la suite le système des *évocations*, par lequel les difficultés légales sur la levée des impôts, les travaux publics, les voies de communications et autres objets auxquels l'État est intéressé, sont enlevées aux tribunaux. Pareillement en est-il de toutes les questions qui se rapportent aux pouvoirs des employés de l'État, les devoirs publics et généraux ne pouvant pas être soumis à des corps d'états locaux et distincts. Avant de blâmer ceci comme « abus », que l'on se demande comment il aurait été possible de diriger sans cela le gouvernement financier, militaire et policier du royaume? Il ne fallait pas non plus reprocher à l'administration d'arracher dès l'origine, pour des domaines nouvellement créés, l'ingérance des corps juridiques parlementaires. Cela avait lieu par la clause permanente des arrêts : « Ordonne en outre Sa Majesté que toutes les contestations qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêt, circonstances et dépendances, seront portées devant l'intendant, pour être jugées par lui, sauf appel au conseil. Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance. » La juridic-tion sur les rapports de droit public est organisée ici de façon qu'elle se transforme pour ce qui est essentiel en administration.

L'administration proprement dite (voy. *la Correspondance administrative de Louis XIV*, par Depping), par un système bureaucratique semblable, était aussi bonne que possible. Les membres moyens des associations de district faisant défaut, le gouvernement doit s'occuper en tout cas de beaucoup de choses, finalement de presque tout. Il est vrai qu'aux dix-septième et dix-huitième siècles, dans toute la France, « ni une ville, ni un village, ni un hôpital, ni une fabrique, ni un couvent, ni une école ne pouvaient traiter d'une manière indépendante de ce qui les concernait, ou administrer leurs biens selon leur libre arbitre. Mais il est tout aussi vrai que les rapports *publics*

dans un grand État composé de communes et de communautés ne peuvent être administrés d'une manière indépendante, que d'après des lois et en présupposant un impôt uniforme, des fonctions honorifiques semblables, une sujétion semblable au pouvoir judiciaire, choses dont le contraire existait partout en réalité en France. Il était pareillement nécessaire pour l'État de s'occuper non seulement des impôts et de la police, mais aussi des besoins croissants de santé et de bien-être de ses sujets. A défaut d'associations communales et en cas d'insuffisance et d'inexpérience des voisins de s'aider par conseil réciproque, le pouvoir de l'État « commença à enseigner aux paysans l'art de se rendre riche. » De nombreux arrêts obligent l'ouvrier à se servir d'une certaine méthode et à livrer certains produits. Des inspecteurs d'industrie voyagent dans ce but dans les provinces. On voit l'administration aider sans répit, arrêter, permettre. Partout elle intervient, sans rencontrer de rivalité, par conséquent partout avec puissance, force et domination. « L'administration connaît les intérêts des gens mieux qu'eux-mêmes. » La législation anglaise avait sous ce rapport, dès le moyen âge, été peut être plus loin. Ce qu'il y avait d'insuffisant et de fautif dans le système français, consistait dans l'action *d'employés de l'État rémunérés*, dans des fonctions qui, d'après leur nature, ne sont reconnues justes que dans l'association communale, ne peuvent être dirigées et jugées que là, et se soumettent assez tôt, même alors à la tutelle administrative. Dans ce filet, si étendu des employés subordonnés de l'État, on trouve, au lieu de cela, un système de rapports typiques. L'autorité centrale demande un rapport sur tout, même sur les familles et l'individu. Le ministre fait faire un rapport par le préfet, le préfet par le sous-préfet, le sous-préfet par le bailli, et le supérieur répète alors ce qui lui a été dit, « tout comme s'il l'avait tout su lui-même. » Le langage administratif est même déjà analogue à celui d'aujourd'hui : » le style est sans couleur, coulant, flasque et mou; l'individualité du rapporteur se perd dans une médiocrité générale. »

Personne n'a certes éprouvé plus vivement les abus de pa-

reille administration que les gens de cour, qui présidaient à la cour de Louis XIV, de Louis XV et de Louis XVI, au centre de cette administration ; mais en seconde ligne, des employés administratifs permanents possédaient presque exclusivement cette *connaissance des affaires*, qu'acquiert la « gentry » en Angleterre, par la pratique de l'administration complète dans des fonctions honorifiques. Il y a plus encore : les employés rémunérés de l'État possédaient presque seuls l'*impartialité* et l'absence de préjugés nécessaire pour pouvoir dominer les intérêts ennemis des classes qui, en Angleterre, étaient rattachées par les systèmes d'impôts et de charges publiques. Oui, cette sphère exclusive d'employés était devenue le seul contre-poids possible — à l'entourage social de la cour, — le seul organe par lequel la nécessité, les besoins, les vœux des classes les plus faibles pouvaient être présentés au monarque. Quelque défectueuse et pédantesque que la procédure de l'administration centrale dût être, il n'y avait plus au dix-huitième siècle d'autre organe, pour envisager la surcharge constante des classes inférieures de l'État et y remédier peu à peu, si l'on voulait réellement le faire.

Le contre-poids le moins efficace sous ce rapport c'était en tout cas les *états du pays*. Eussent-ils été ce qu'ils étaient en Angleterre depuis le treizième siècle, la représentation des classes, qui portaient les impôts et les charges de l'état actuel, ils n'auraient pas succombé. Au lieu de cela les états français étaient une représentation des classes telles qu'autrefois le service militaire, celui de la justice et de la police, les avait *séparées entre elles*. Ils avaient bien été parfois, à l'heure du danger, capables d'une résolution patriotique : dans un temps tranquille et normal, ils sont les représentants permanents de vœux inégaux et injustes, les obstacles permanents au développement de l'organisation financière, militaire, judiciaire et policière du pays. Telle était précisément la tendance à s'avantager réciproquement, à réclamer chacun en ce qui le concernait, l'extension abusive de droits, tandis que les devoirs correspondant à ces droits devaient être supportés par d'autres.

Ils n'ont jamais exprimé une seule idée constitutionnelle fructueuse. Toute leur activité n'est que négative et dilatoire. Aucun vrai monarque français ne les a traités autrement qu'un mal, aucun d'entre eux ne leur a accordé une participation régulière à la législation, aucun ne leur a accordé le droit de convocation fixe et périodique. Même leur droit de concéder l'impôt était si étroitement limité, que les rois pouvaient agir par voie d'ordonnance, lorsqu'ils ne taxaient que les arrière-vassaux sans y comprendre la noblesse et le clergé dans leur personnalité. Ils tenaient plus dès l'origine, à l'exemption de la taxe, qu'à la concession des impôts. Déjà en 1579 les états de Blois autorisèrent par ce motif le parlement à consentir les impôts dans « des cas pressants ». De même qu'ils avaient dès l'origine, été moins jaloux vis-à-vis de la royauté, qu'entre eux, la royauté avait obtenu d'eux-mêmes les moyens de se rendre indispensable. On les évita et on continua à taxer et à charger ceux qui pouvaient le moins résister. La convocation, au début du gouvernement de Henri IV, 1595, et après sa mort, 1514-15, voilà les derniers actes de vitalité des états généraux. Les états provinciaux souffrent et périssent par le même principe quoiqu'un peu plus lentement. Comme à défaut de taux uniforme ils ne pouvaient pas s'accorder pour se charger des nouvelles dépenses de l'État, et qu'au lieu d'y aider ne pouvaient que présenter des plaintes sur l'administration, rôle pour lequel ils développaient une acuité d'esprit extraordinaire, pour autant qu'ils fussent eux-mêmes frappés, ces plaintes, justes ou injustes, ne surent cependant *jamais proposer les véritables moyens* pour y pourvoir : ainsi se forma dans la bureaucratie ce dégoût fondamental et ce mépris des assemblées des états et des délibérations qui se reproduit aujourd'hui encore dans les mêmes circonstances.

III. — LA DISTINCTION DES CLASSES

Tandis qu'en France les mêmes besoins de la vie de l'État qu'en Angleterre se produisent peu à peu, et que les mêmes

moyens de les satisfaire par les impôts et les emplois, sont mis en usage, les anciennes classes ne manifestent, en présence de toutes les modifications forcées, qu'*une seule* tendance : *le maintien de leur situation de fortune.* « Pas d'imposition, pas de sujétion aux employés royaux, » telle est la pensée immuable depuis les priviléges des nobles sous Louis X (1315), elle est restée telle pendant cinq cents ans. Que l'on compare ces priviléges des nobles, axiome par axiome, avec la *Magna Charta* anglaise. Ils accordent au roi de pourvoir à tous les nouveaux besoins par de nouveaux impôts et de nouvelles fonctions, ou s'y résignent après une faible résistance. Ils ne paraissent pas du tout sentir que la grande unité sociale à laquelle ils appartiennent alors, de l'honneur et des avantages de laquelle ils jouissent chaque jour, est toujours davantage entretenue par les impôts et les prestations personnelles des classes qu'ils désignent encore si volontiers comme « leurs sujets ». Il s'y trouve comme fondement l'illusion personnelle, qui se reproduit partout où disparaît la conscience des devoirs publics, et où il ne reste que l'idée de la propriété privée : que la propriété foncière a rempli ses devoirs publics, en offrant à l'État comme imposables et comme matière de recrutement ses arrière-vassaux ! Même là où toute la population rurale est issue de valets établis par la grande propriété foncière, personne ne peut imposer à un serviteur ou à un fermier ses devoirs personnels et ses devoirs en matière d'impôt. Et là où cela arrive néanmoins, le paysan en servage acquiert peu à peu par la valeur de son travail personnel, de son devoir envers le canton et de sa contribution foncière, le droit de propriété héréditaire, d'après les mêmes principes économiques et juridiques, d'après lesquels le propriétaire féodal devînt héritier du bien concédé à titre de fief. Tandis que dans la vie féodale sincère, le propriétaire avait protégé et nourri ses sujets, ce rapport se retourne pour ainsi dire à la fin du moyen âge, en ce que la charge de l'impôt pour l'armée et pour l'administration du pays, le service *personnel* obligatoire dans la milice, le service personnel dans les tribunaux, celui pour les routes, celui de bailli, tout service

obligatoire, — pour autant qu'il y ait encore des prestations en nature pour la communauté, — furent toujours placés plus complétement à charge du paysan et de la bourgeoisie en général. Mais tandis que les classes supérieures n'en croyaient pas moins conserver tous les honneurs et les avantages de leur position antérieure dans l'organisation grandiose de l'État, il en naquit *une dissolution des classes* perceptible depuis le seizième siècle, dans lequel on s'habitua à considérer ceux qui contribuaient *le moins* selon leurs forces et leurs actes au bien général comme *les plus hautes classes;* celles qui selon leurs forces travaillaient et payaient *le plus rudement* pour le bien-être commun, comme *les classes inférieures;* ceux qui produisaient dans l'État le travail intellectuel comme une classe particulière de bureaucrates, qui paraissait absorber et usurper peu à peu d'une manière inconcevable les droits des autres. Au lieu du rapport historique de la noblesse du moyen âge et des classes ouvrières, il naquit ici une distinction de la noblesse, des bourgeois et des paysans, qui renverse la division historique des charges de l'État.

1. *La noblesse de la fin du moyen âge* consistait dans les officiers (seigneurs) de l'armée féodale, dont la position comprenait une situation militaire, judiciaire et territoriale qui constituait un petit État, où le seigneur terrien assurait la protection des siens par la force des armes. Il prononçait le droit, veillait à l'ordre public, fournissait aux opprimés l'assistance, administrait *personnellement* les affaires publiques. Depuis que la royauté se chargea toujours plus constamment de ces devoirs nouveaux et croissants au moyen de nouveaux impôts et de nouvelles fonctions, les anciennes souverainetés foncières ne conservèrent que les droits *honorifiques* et *usufructuaires*. Séparés des devoirs, ces droits peuvent être transférés, aussi deviennent-ils ainsi naturellement l'objet de l'ambition des classes qui se trouvaient les plus rapprochées de la noblesse par la fortune et le genre de vie : la masse des milices féodales. La royauté elle-même favorisa un pareil transfert afin de rompre la puissance dynastique de ses compétiteurs. Détaché de plus

en plus de la subordination à son seigneur, le propriétaire d'un fief de chevalier se considéra dans son château rural, comme seigneur héréditaire, féodal et justicier aussi bien que son suzerain. Les seigneurs perdant, par le service réel des milices féodales, leur position antérieure de capitaines de milice, toute l'ancienne milice se transforma en un corps indiscipliné d'officiers. Lorsque enfin le service féodal disparut complétement, il ne resta qu'un droit honorifique sans devoirs corrélatifs, qui ne subsista que par la reconnaissance permanente du pouvoir de l'État, comme privilége, et pouvant aussi pour ce motif être concédé à tous les autres degrés. La grâce du roi transféra pour ce motif les anciens titres de noblesse de baron jusqu'à duc, avec d'autant plus de libéralité que le donateur comme le donataire ne trouvaient pas de charges attachées au nouvel honneur. De 1572 à 1587, il y eut trente-huit familles élevées à la pairie. C'est ainsi que s'accomplit, à la fin du moyen âge, la fusion d'une très petite classe avec une très nombreuse classe en « une seule noblesse », qui comprenait la grande noblesse de cour et une petite noblesse campagnarde, mais sans limite de distinction bien fixe. A la fin de l'ancien régime, il y avait environ 120,000 nobles, dont 4,120 familles remontaient à la noblesse du moyen âge (milices féodales), tandis que le restant se considérait comme héritiers des seigneurs du moyen âge et parlait de droit historique et de lettres patentes! Les droits honorifiques de famille et de propriété reconnus par la royauté formaient alors un droit privé particulier pour la noblesse, le seigneur conserva naturellement ses anciens droits, dîmes, corvées, droits de marché, droit de mouture, levée forcée, lods et ventes et autres droits de mutations des propriétés; on distinguait pour cela ce qui était à l'origine de droit privé économique, de ce qui avait été équivalent de la protection en matière militaire, judiciaire et de police. Aussi aisément l'on oublia les devoirs particuliers, aussi fermement l'on se souvint, jusque dans les moindres détails, de toutes les charges des feudataires d'autrefois, pour lesquels il y eut en France des dictionnaires spéciaux. Et, lorsque les nou-

velles charges de l'État vinrent alors s'y ajouter, il ne resta que le souvenir historique, que les mêmes classes qui, dans leur ordre antérieur des choses, avaient donné au seigneur terrien les corvées et les impôts, doivent aussi donner en outre les impôts et les corvées au nouveau seigneur foncier. L'ancien droit historique des barons souverains « n'impose qui ne veut « s'étendit au contraire depuis la fusion de la noblesse et de la chevalerie dans les idées des classes supérieures. Lorsqu'on levait, sous Charles VII, 1,200,000 livres de taille, l'exemption de la noblesse était moins sensible; mais lorsque ces chiffres se décuplèrent et enfin en vinrent à être soixante et dix fois plus élevés, le privilége devint (comme toujours) sous l'ancien nom, une chose complétement nouvelle. Là même où la noblesse fut en cas de besoin, imposée également comme dans l'impôt de la classe et du vingtième sous Louis XIV, ce n'en resta pas moins idée persistante que la levée de l'impôt d'après les anciennes taxes (derrière lesquelles se cachait alors le privilége), et par d'autres personnes, devait avoir lieu de la forme la moins onéreuse possible. Là aussi le collecteur des impôts devait, de mois en mois, s'adresser aux diverses classes de la population, pour leur marquer plus vivement l'essence de la distinction des classes, et leur inculquer toujours davantage la notion, que les libertés des classes supérieures consistent dans l'exemption de toute prestation complète et réelle. L'extension encore plus grande du droit de la noblesse dans la famille tient, dans tous les pays de l'Europe, au mode d'obligations qui existait pour la propriété foncière, à l'époque de sa création en droit de naissance. Restreindre un droit de noblesse privé qui ne se rattache plus à une charge publique importante, dans l'intérieur d'une famille et par un procédé quelconque, n'était pas en question. L'extension du privilége à *tous* les fils et filles parut ici tout aussi naturel que les liens du sang. Le droit privé noble ne sépare donc pas seulement le chef de famille, comme en Angleterre, où l'impôt foncier, les devoirs en matière de guerre, de justice et de parlement ne pouvaient précisément être fournis que par le chef de famille ayant la propriété, mais sépare toute

la famille du peuple, transforme toute la masse des milices féodales d'autrefois en une classe de naissance, et propage de génération en génération la notion d'exemption *née* des devoirs, dans des sphères toujours plus étendues. Plus la haine du peuple s'accroît contre une pareille classe, plus s'accroît aussi la tendance à s'y introduire. tendance au devant de laquelle venaient les constantes nécessités financières de la royauté.

Ainsi naquit, à dater de Louis XI, la *noblesse* d'argent qui, placée entre les haines de son ancienne et de sa nouvelle positions, se trouvait sans appui, et était en butte aux moqueries de ses contemporains. Cependant, à cette classe si étendue, on assura fréquemment des immunités de services et de devoirs, dont elle était depuis longtemps délivrée; d'innombrables avantages pécuniaires, des fonctions de cour et de l'État, que n'avaient pas connus ses ancêtres, lui étaient attribués. Néanmoins elle se sentait et devenait plus pauvre de génération en génération, soit par les défauts de la culture, soit par l'appauvrissement de ses sujets; mais surtout par les prétentions d'une classe instruite et par la mauvaise application de ses ressources. La fortune réelle, libérée d'impôts et des devoirs de fonctions honorifiques, ne pouvant devenir que des éléments de plaisir social, il se forme la notion de la vocation naturelle de la noblesse pour le plaisir. Aussitôt naît la rivalité dans l'emploi de la fortune à des objets nouveaux, aventureux, frivoles et immoraux. Un noblesse, qui n'aide pas à administrer, par ses impôts et ses forces personnelles, une organisation sociale, désapprend aussi l'administration convenable de sa propre fortune libre de charges.

Les moyens extérieurs de protection que l'on trouve sous ce rapport, n'ont fait qu'aggraver le mal. Le droit de primogéniture, autrefois issu du devoir *militaire*, de la propriété foncière, est désormais compliqué de fidéicommis pour le maintien de « l'éclat de la famille. » Tandis que là où la propriété foncière a rempli, sans intervalle, comme en Angleterre, ses devoirs en matière d'impôt et de fonctions honorifiques « le droit commun pour la propriété foncière » se montre parfaite-

ment suffisant à sa protection, ici la propriété noble est encore affermie particulièrement aux dépens d'autres modes de posséder et d'autres droits d'acquisition et de créance, toujours dans un but et un intérêt purement *sociaux*. Car ce n'était certes pas dans l'intérêt de l'État de raffermir encore particulièrement une propriété libre d'impôts! Ces confirmations engendrèrent, dans les cas les plus favorables, une classe séparée de « gentlemen » tout particuliers, incapables, comme tels, de représenter d'autres modes de propriété. Dans le cas le moins favorable, elles agirent comme déclaration de dissipation, délièrent légalement du soin de l'administration intelligente de la fortune particulière, et engendrèrent une légèreté classique dans l'art de faire des dettes, de les payer et toujours de nouveaux priviléges en matière de dettes, aux dépens d'autres classes. Ils élevèrent cette race qui, à la fin, ne sut plus prendre les choses sérieuses que frivolement, et les choses frivoles comme choses sérieuses. Ce système de protection de la propriété foncière augmenta cependant aussi naturellement encore le nombre des « personnes de rang » oisives. Tandis que l'aristocratie anglaise achetait chèrement à ses cadets des places d'officiers, en France ce souci devint un nouveau devoir de l'État, l'armée de l'ancien régime devint enfin une institution sociale, dans laquelle la solde et l'entretien des troupes s'élevaient à 44 millions de francs; les traitements des officiers à 46 millions. D'une manière analogue les dignités de l'Église devinrent un système de dotation des privilégiés. La noblesse de naissance ou de patente s'étendit encore par la noblesse des charges dans plus d'un millier de places. On put encore moins refuser l'exemption d'impôt, de corvées, de milice, à ceux-là qui soignaient les véritables affaires de l'État; elle s'étendit pour ce motif jusqu'aux serviteurs des fermiers généraux, des administrations des douanes, des postes, des gabelles des impôts, dans des dimensions telles, que dans le plus petit village il pouvait y avoir plusieurs employés exempts d'impôts. Tandis qu'en Angleterre, toute la « gentry » ne reste basée, comme au moyen âge, que sur des prestations pour le bien général, que dans son sein la

mesure de la prestation règle la préséance, ici le rang était fondé sur le seul privilége, et l'absence de mesure et de motif donnait le plus haut rang. Mais comme la chevalerie avait suivi l'organisation des rangs de la noblesse, *désormais chaque nouvelle distinction sociale suit les mêmes idées fondamentales*, et on trouve les particularités qui vont suivre :

2. Les *classes municipales* ou *la bourgeoisie*. Jusque vers la fin du moyen âge on pouvait encore trouver dans les villes une véritable vie de voisinage. Louis XI crut l'assurer plus fermement à la couronne, en lui inculquant les nouveaux principes de droit nobiliaire. Il créa d'abord une classe de « notables », qui sans impôts particuliers et devoirs officiels ne doivent avoir rien autre chose que la préséance sur leurs concitoyens. Dès lors un progrès constant avec une rivalité ouverte contre la noblesse. On incorpore sans ordre : les cours de justice, les universités, les douanes, les eaux et forêts, les gabelles, l'administration des contributions, des monnaies, les avocats, les procureurs, les juges de commerce, les notaires, le commerce, — toujours à l'exemple de la noblesse, c'est à dire de manière à ce que les notables ne supportent ni impôts particuliers ni charges, et ne remplissent pas des devoirs personnels particuliers, mais exercent certains droits honorifiques et jouissent de certaines immunités, et doivent occuper certaines fonctions rémunérées et jouir de certaines faveurs, sans cependant s'être appliqués à quelque travail utile, mais au simple titre de « bourgeois ». A l'exemple de la noblesse la position de celui qui a de la fortune, et ne travaille ni pour soi ni pour le bien commun, donne droit par un titre naturel à un plus haut rang. *Le travail* suit la même marche. Comme toutes les hautes classes reposent sur des distinctions et sur des droits concédés, le travail manuel s'organise aussi en se distinguant du travail général par priviléges concédés, au devant duquel s'élance toujours le désir du monopole. Depuis le seizième siècle le droit de maîtrise est matière d'achat et de vente. D'année en année les nouveaux métiers cessent d'être libres, et lorsque l'administration financière de 1673 obligea les derniers ouvriers qui

n'appartenaient pas encore à un corps de métier, à s'agréger à l'un d'eux, l'achat du dernier reste de liberté ne produisit que 300,000 livres! « afin de payer les dettes du jour », on aliéna également ici les droits de la société pour des générations. Conformément à ces notions de classes, les *constitutions municipales* se transformèrent alors, elles aussi. On comprend que les voix du conseil communal ne purent jamais être l'expression des taxations et prestations pour le bien général, mais seulement l'expression des priviléges accordés par l'État. Le nombre des notables fut donc en croissance constante, le nombre des représentants des corps de métiers en décroissance permanente, jusqu'à ce qu'enfin ils disparurent complétement et que l'assemblée n'admet plus « de simples ouvriers ». La conséquence en est, que les notables et bourgeois, comme dit Turgot, savent répartir très adroitement les dépenses des villes, mais toujours de manière à ce qu'elles ne portent pas sur eux-mêmes mais sur les classes inférieures. Les positions supérieures de la « gentry » des fonctions municipales reposèrent sur la liberté de logement, de service, la taxe par classe (comprenant le plus souvent seulement le 1/10 de la taxe ordinaire). Tous les employés municipaux furent en outre libres des impôts de la ville, et même des impôts de consommation et de la contribution volontaire.

Le nombre des fonctions s'accrut dans ces circonstances de génération en génération. Ces fonctions municipales, délivrées de toutes les charges sérieuses, s'accrurent comme la noblesse, dans de telles proportions avec les places de notables, que l'État les déclara en 1692 comme remplies, abrogea les *élections* encore existantes et vendit aussi ces positions pour le compte de l'État. Bientôt après les communes commencèrent à racheter ces fonctions onéreuses et nuisibles; et ainsi dans l'espace de quatre-vingt années les villes eurent sept fois racheté le droit de choisir elles-mêmes leurs employés et sept fois on le leur reprit afin de le faire racheter à nouveau. L'objet de l'achat c'étaient seulement des priviléges! Les nécessités financières constantes venaient au devant des réclamations tout

aussi persistantes. Dès 1664 Colbert trouva que la propriété des charges, dont la valeur ne consistait qu'en exemptions d'impôts et en préséances, représentait un capital d'environ 500,000,000 liv. La vie intérieure des villes montra pour ce motif aussi les mêmes froissements qui pour la noblesse française étaient les conséquences nécessaires de sa notion des classes. « Je n'ai pas trouvé moins, disait Tocqueville, de trente-six corps différents parmi les notables d'une petite ville. Ces différents corps, quoique fort menus, travaillent sans cesse à s'amincir encore; ils vont tous les jours se purgeant des parties hétérogènes qu'ils peuvent contenir, afin de se réduire aux éléments simples. Il y en a que ce beau travail a réduits à trois ou quatre membres. Leur personnalité n'en est que plus vive et leur humeur plus querelleuse. Tous sont séparés les uns des autres par quelques petits priviléges, les moins honnêtes étant encore signes d'honneur. Entre eux ce sont des luttes éternelles de préséance. L'intendant et les tribunaux sont étourdis du bruit de leurs querelles. On vient enfin de décider que l'eau bénite sera donnée au présidial avant de l'être au corps de la ville. Le parlement hésitait; mais le roi a évoqué l'affaire en son conseil et a décidé lui-même. Il était temps; cette affaire faisait fermenter toute la ville. »

Le même esprit existait à un degré même plus élevé dans les corps de métiers, où le corps des perruquiers décida « que par son absence il exprime son juste regret de ce que l'on ait accordé la préséance aux boulangers. » Les délibérations municipales sont riches en considérations sur l'organisation des classes : toutes les propositions sont en désaccord et dans le doute, dès qu'ils doivent dire avec précision quels doivent être les notables, quel doit être leur nombre, quel doit être leur rang? ils soulèvent alors soudain des doutes modestes et attendent comme aujourd'hui, tout de « la sagesse du législateur ». « La vanité native des Français est nourrie et renforcée par ces frottements perpétuels de l'égoïsme de toutes ces corporations, tandis que le légitime orgueil et le sentiment de personnalité de l'homme et du citoyen sont oubliés. » La population mu-

nicipale est ainsi plus séparée encore de la population rurale. Chaque ville, dit Turgot, n'a que le sens de ses propres affaires et est inclinée à leur sacrifier les intérêts de tous les villages et de toutes les localités de son domaine.

3. *La masse de la population rurale, ce que l'on appelle les paysans*, demeura, en face de toutes ces aristocraties artistement fractionnées, comme base de la société, qui, de génération en génération, réunit de plus en plus les éléments d'une vie communale salubre. Le noble campagnard, délivré dans son voisinage de travail, de contributions et des devoirs publics, ne trouvait naturellement pas de satisfaction à vivre parmi des paysans ignorants. L'ennui autant que la politique des rois, attirait en fin de compte la noblesse à la cour, la petite noblesse dans l'armée, les fonctions et les villes. Les bourgeois les plus riches et les plus instruits étaient chassés de la campagne par la contribution des paysans, les industriels par les droits industriels exclusifs des villes. C'est ainsi que le village rural demeura une agglomération d'hommes dépourvus de vitalité, « une commune dont les membres sont tous pauvres, ignorants et grossiers ». Leurs autorités locales sont également sans instruction, et sont tout aussi méprisées qu'elles mêmes; leur bailli ne sait pas lire, leur receveur des contributions ne sait pas écrire de sa main les comptes, dont dépend la fortune de ses voisins et la sienne. La somme de l'impôt que chaque commune doit fournir chaque année est encore fixée à nouveau chaque année et change continuellement. La responsabilité du receveur constitue la seule décision sur la faculté de prestation des individus, il doit seul répondre sur tous ses biens et même sur sa liberté, de la rentrée totale des impôts! Le village rural sous cette forme était devenu la vraie base des charges de l'État, la base des impôts directs, celle de la levée pour l'armée et la milice, pour les corvées de l'État, la seule corporation qui, comme telle, remplit encore en réalité ses devoirs pour le bien commun au moyen des impôts directs et du service personnel obligatoire; et précisément parce qu'elle accomplissait *seulement des devoirs*, elle devint l'objet du mépris de toutes les

classes exemptées. Les expressions « taillable et corvéable » deviennent des injures. L'accomplissement des devoirs réels de l'État fonde un degré de mépris aux yeux des classes supérieures. « Il y avait une cascade de mépris, qui tombait de rang en rang, et qui ne s'arrêtait point au tiers état. » (Droz.) Toutes les relations entre les paysans et les classes supérieures pour affaires communes, pour besoins et pour un bien commun, ont cessé. Les États ne trouvent surtout plus le besoin de se rapprocher l'un de l'autre, et de délibérer ensemble ; ils deviennent journellement plus indépendants et plus indifférents l'un à l'égard de l'autre. Le mépris de l'un correspond à la haine de l'autre. Le paysan ne connaît plus le seigneur que comme « l'habitant le plus distingué du village », le premier qui réclame des droits et des impôts. « Quoi qu'il puisse entreprendre, partout il rencontre sur sa route ces incommodes voisins, qui troublent sa joie, arrêtent ses travaux, dévorent son petit avoir, et lorsqu'il en a fini avec eux, arrivent encore ces autres habillés de noir, qui prennent ce qu'il a de mieux dans sa récolte. Représentez-vous la position, les besoins, le caractère, les passions de cet homme, et comptez, si vous le pouvez, quelle somme de haine et d'envie a dû s'accumuler dans son cœur. » Le paysan, déjà personnellement libre, était devenu fréquemment, grâce aux prodigalités de la noblesse plutôt que par le fait du législateur, propriétaire de petites terres : mais l'illusion qui pensait ne trouver dans ces huttes que de simples prolétaires était d'autant plus dangereuse. Ce paysan sentait très bien la profonde contradiction d'un État qui n'avait que des devoirs publics, mais aucun droit public. Et précisément pour ce motif, il ne trouve pas de satisfaction ni de tranquillité dans sa situation, mais s'empresse aussitôt que possible, après qu'il a acquis quelque fortune, de se rendre dans la ville, achète même une fonction municipale, établit au moins ses enfants dans la ville. Lui aussi veut « d'après sa fortune, devenir quelque chose par la grâce du roi. » Dans ces circonstances, le caractère difficilement extirpé du paysan français, s'est fait jour : le dégoût du métier qui le nourrit.

Ici en dernière analyse, de l'organisation des classes apparaît comme résultat final l'état incroyablement arriéré de l'agriculture, qui arrachait déjà à Montesquieu ce jugement : « Le revenu de la terre ne dépend pas tant de la fertilité du sol que de la liberté de ses habitants » : Ici était le motif final de l'appauvrissement du pays, de la nécessité financière finalement irrémédiable. Ce n'est pas la force intellectuelle ni l'importance d'une série de démagogues, qui a amené les malheurs de la Révolution française : c'était plutôt le paysan « qui durant des siècles a presque seul porté la charge des impôts et des abus, qui a vécu dans un isolement complet des autres classes, s'était nourri en France de ses préjugés, de sa haine et de sa jalousie, — qui par la rudesse du sort était devenu capable de supporter toute souffrance, mais l'était aussi devenu de la laisser supporter par les autres. » Ces classes « ouvrières » étaient celles qui plus tard devaient se tenir armées au nombre d'un million de combattants derrière la Convention, afin de légiférer et de juger l'ancien régime au milieu de la population ébahie des villes par l'organe de leurs chefs, les organes à moitié conscients et à moitié inconscients de leurs idées et de leurs sentiments.

IV. — LA NOTION DOMINANTE DE L'ÉTAT

Les notions dominantes concernant l'État se déterminent partout par l'observation journalière de ces choses, par conséquent par le rapport de la société avec l'État réel, c'est à dire des impôts et des fonctions. L'intelligence des classes supérieures donne seule à ces notions le caractère de généralité. Si elles sont elles-mêmes dégénérées ou énervées par la désuétude des devoirs du bien commun, les notions dominantes de l'État ne peuvent être, en France, que l'expression de la contradiction que de la frivolité, dans laquelle les classes supérieures furent élevées et vécurent de manière à regarder *cela précisement* comme l'essence de la classe supérieure. L'état véritable était une organisation publique dans laquelle le paysan et les classes

inférieures des villes portaient la principale charge de l'impôt et du service obligatoire, et qu'un corps d'employés rémunérés soignait le travail intellectuel de l'État; tandis que la noblesse et le haut clergé réclamaient tous les droits, qui, il y a des siècles, étaient issus des mêmes devoirs et encore en outre dans le rapport aggravé qui résultent de la croissance de l'État. La vie l'origine de cet état de choses dépendait bien moins du degré général de culture intellectuelle de l'époque (dont l'ancien régime ne manquait certainement pas), des expériences pratiques et du sens exact, que les classes supérieures ou moyennes n'acquièrent que par l'occupation *coutumière* des affaires de leur sphère. C'est pourquoi toute la philosophie sur l'État ne put trouver le nœud de la question : la séparation des devoirs et des droits dans l'État. C'était la chose contre nature, que le droit naturel véritable a cherché avec tant de persistance à découvrir au dix-huitième siècle et n'a pas pu trouver. Lorsque Montesquieu alla en Angleterre, en 1739, il trouva seulement que le pays « n'était semblable à aucun autre pays de l'Europe. » L'énigme demeura pour lui sans solution. Aussi de longues années plus tard il n'a pas trouvé autre chose qu'une pondération des pouvoirs, au lieu d'une pondération des droits et des devoirs.

Pour de nombreuses particularités, cet écrivain manquait non pas du coup d'œil, ni du trait acéré, mais bien de la vue d'ensemble. Ces écrivains « n'étaient point mêlés journellement aux affaires, comme en Angleterre; jamais au contraire ils n'avaient vécu plus loin d'elles; ils n'étaient revêtus d'aucune autorité quelconque, et ne remplissaient aucune fonction publique dans une société déjà toute remplie de fonctionnaires. Ils s'occupaient sans cesse des matières qui ont trait au gouvernement; c'était là même, à vrai dire, leur occupation propre. » — « On les entendait tous les jours discourir sur l'origine des sociétés et sur leurs formes primitives, sur les droits primordiaux des citoyens et sur ceux de l'autorité, sur les rapports naturels et artificiels des hommes entre eux, sur l'erreur ou la légitimité de la coutume et sur les principes mêmes des lois.

Pénétrant ainsi chaque jour jusqu'aux bases de la constitution de leur temps, ils en examinaient curieusement la structure et en critiquaient le plan général. Cette sorte de politique abstraite et littéraire était répandue, à doses inégales, dans toutes les œuvres de ce temps-là, et il n'y en a aucune, depuis le lourd traité jusqu'à la chanson, qui n'en contienne un peu. » « Tandis qu'en Angleterre ceux qui écrivaient sur le gouvernement et ceux qui gouvernaient étaient mêlés, les uns introduisant les idées nouvelles dans la pratique, les autres redressant et circonscrivant les théories à l'aide des faits, en France, le monde politique resta comme divisé en deux provinces séparées et sans commerce entre elles. Dans la première, on administrait, dans la seconde on établissait les principes abstraits sur lesquels toute administration eût dû se fonder. » Les opinions s'appliquent à *toutes* les classes. La manifestation la plus claire de leurs derniers désirs se trouve dans les cahiers qui ont précédé l'Assemblée nationale, le vrai « testament de l'ancienne société », l'expression fidèle des notions de l'État, qui s'honorait de sa fidélité particulière envers la royauté. Ces opinions sont donc même celles du haut *clergé*. Dans ses cahiers on ne peut trouver que des demandes à « l'État », mais aucune pensée de réalisation. Le clergé réclame un acte d'« habeas corpus », l'abrogation des cours de justice extraordinaires, la publicité de toutes les délibérations, l'inamovibilité des juges, l'admission de tous les bourgeois aux fonctions de l'État selon leur mérite, un recrutement moins onéreux et moins décourageant pour le peuple, la liberté absolue du travail, des métiers, l'abrogation des douanes intérieures, des écoles de village gratuites, l'établissement de maisons de travail pour les pauvres et d'autres institutions de bienfaisance à la campagne, le développement de l'agriculture, etc., mais il ne prononce pas un mot sur le point de savoir avec l'argent et les forces personnelles de qui il faut réaliser tout cela. La *noblesse réclame dans ses cahiers :* la déclaration du droit des gens; l'acte d'« habeas corpus »; la gratuité de la justice (« les autorités existent pour le peuple et non pas le peuple pour les autorités »); la permission de

l'exonération à prix d'argent du service militaire; l'abrogation des droits de maîtrise et des priviléges des corporations; la liberté de conscience; la liberté de la presse; l'éducation nationale; les écoles pour les enfants de la noblesse indigente; l'abrogation des corvées; le rachat des droits de barrière et des péages sur les routes; le développement de l'agriculture, plus de travaux publics; la répartition de prix entre les fabricants, marchands et agriculteurs; de nouvelles institutions de bienfaisance; des caisses de secours parmi les états provinciaux, etc. Les aides provinciales, le monopole du tabac et du sel doivent être abrogés; il en est de même des douanes intérieures, des remises de blé, cuir, huile, savon et papier (environ les 2/3 en somme des revenus de l'État), et tout cela doit être remplacé par des « économies » et « d'autres impôts ». La noblesse y parle des droits inaliénables des hommes, de contrat social, de crimes envers la nation. Elle réclame des droits fondamentaux, le pouvoir législatif et celui pour les états de concéder l'impôt, la responsabilité ministérielle plus étendue que ne l'a assurée aucune constitution, un droit de vote général : mais toujours en réservant ses droits honorifiques, en conservant les classes, la distinction des rangs, l'organisme des états, « la noblesse dans sa pureté. » — Un désir indéterminé de modification, d'abroger *tout* ce qui existe, s'était emparé des esprits dans cette situation : « Je vois que l'on réclame ici, l'abrogation d'une loi, là celle d'un droit traditionnel, et j'en tiens note.

Je continue ainsi jusqu'au bout cet immense travail, et, quand je viens à réunir ensemble tous ces vœux particuliers, je m'aperçois avec une sorte de terreur que ce qu'on réclame est l'abolition simultanée et systématique de toutes les lois et de tous les usages ayant cours dans le pays; je vois sur-le-champ qu'il va s'agir d'une des plus vastes et des plus dangereuses révolutions qui aient jamais paru dans le monde. Ceux qui en seront demain les victimes n'en savent rien; ils croient que la transformation totale et soudaine de la société si compliquée et si vieille peut s'opérer sans secousse, à l'aide de la raison, et par sa seule efficace. » (Tocq. III, c. 2.)

Personne ne réclame des devoirs. Mais comme le sujet des devoirs de tous ces nouveaux droits ne pouvait cependant être que le même peuple qui réclamait ses droits, comme la base des charges publiques, invisible pour les classes supérieures, la classe méprisée des paysans et la basse bourgeoisie, s'occupèrent enfin elles-mêmes à réclamer des droits, l'ensemble de l'organisation de l'État dut se rompre, parce qu'il ne restait plus personne pour remplir les vrais devoirs de l'État.

Une puissance eût bien pu empêcher cette issue en France, grâce à un travail lent, difficile et ingrat. Cette puissance était la *Royauté*. Les siècles de l'ancienne histoire de la dynastie n'étaient qu'une préparation pour l'accomplissement du dernier devoir de la royauté : la répartition proportionnelle des charges de l'État (suum cuique). Mais lorsque la royauté eut, sous les règnes de Louis XIII, de Louis XIV et de Louis XV, atteint la force nécessaire, pour parfaire son œuvre royale qui, en Angleterre, avait déjà été accomplie longtemps auparavant au siècle des Édouards, on préféra de faire de la cour royale le centre de l'*éclat* social et des plaisirs de la société, à celui de la renommée guerrière et intellectuelle, et de placer les Français, selon leur opinion, à la tête de la civilisation au lieu de fonder un État politique solide par la transformation un peu aride des impôts fonciers et la création de l'administration dans les districts et les communes. Après que la royauté eut brisé la puissance politique de la noblesse, les deux antagonistes s'accordèrent tacitement suivant leur inclination favorite, pour s'établir commodément dans l'État grandiose qui venait d'être créé et pour *jouir* en commun du nouveau pouvoir. A la place des devoirs royaux se trouva l'égoïsme royal, qui laissa subsister en bas pour la classe gouvernée, comme droit privé, ce qu'il avait détruit en haut, par rapport au pouvoir de l'État. Ce mode de sentir n'admit plus de développement de l'organisation de l'État, mais seulement une ingérence du pouvoir dépourvue de principe fixe, à la place où la loi devait ordonner à nouveau les devoirs dans sa dignité et sa majesté durable. C'est pourquoi tous les droits des classes continuèrent de subsister tout aussi loin,

toutes les contradictions de la Constitution existante persistèrent pour autant que les classes supérieures en pouvaient tirer avantage. C'est pourquoi l'on maintint les pouvoirs de *veto* des parlements, pour autant qu'ils protégeassent l'égoïsme des classes sociales contre les exigences de l'État. « Le taillable et corvéable, c'est une partie de la constitution que le roi est dans l'impuissance de changer. » Tel était l'adage et l'idée fondamentale que maintinrent les parlements. Au lieu de créer par la législation la nouvelle loi fondamentale, on pourvoyait chaque fois à l'obstacle du moment, au moyen de règles et de tribunaux d'exception, et l'on maintint ainsi le gouvernement dans une situation permanente de modification et de revirement. L'ancienne constitution judiciaire et les fonctions achetées luttaient comme un obstacle, reproduit journellement, contre la flexibilité nécessaire aux règles administratives, qui amoindrissent sans cesse les droits existants, augmentent, enlèvent, rendent, reprennent encore. « Le conseil peut toujours déroger à la loi dans un motif d'intérêt général. » — « Une ordonnance n'est-elle pas modifiée, le mode de son application n'en change pas moins chaque jour. D'innombrables résolutions révoquent des ordonnances antérieures, parfois toutes nouvelles encore. Journellement le gouvernement agit par exception autrement qu'il ne l'a lui-même ordonné. Il détruit rarement la loi, mais l'enfreint journellement tantôt dans l'une, tantôt dans l'autre direction, suivant les cas particuliers et, toujours pour faciliter la marche des affaires. » Aucun de ses droits n'est régulièrement reconnu, ni fermement établi. Les limites de tous les pouvoirs demeurent cependant obscures, parce que cela flatte à la fois l'idée du gouvernement personnel de la majesté et sert aux avantages de la classe privilégiée et aux coutumes perspicaces de la bureaucratie. Sous l'influence de la féodalité en décadence, la conscience ***du droit public se perdit ainsi complétement.*** Les rapports existants des classes n'apparaissaient plus comme le lien de l'État et de la société, mais seulement comme arbitraire et abus; sa modification comme une simple question d'utilité; l'unité intérieure de ses

bases, non pas comme une question *d'utilité* de droit, mais de « politique ». Ce n'est pas seulement pour la bureaucratie, mais aussi pour la conscience des peuples que le droit public se transforme dès lors en la notion de l'administration.

Là où cette séparation des devoirs de l'État de la propriété, cette rupture de l'État et de la société, s'est une fois produite, *elle est par elle-même inguérissable*. Les fonctionnaires de vocation, la bureaucratie suit, après avoir vaincu les obstacles extérieurs, sa marche habituelle, et prend elle-même sa place au rang des classes privilégiées. C'est dans les cours des princes que les idées de la noblesse féodale dégénérée trouvent leur véritable centre. Là où des courtisans et des bureaucrates entourent en rivalité la personne du roi l'esprit dominateur et la fidélité du devoir du roi, peuvent seuls trouver les formes et les voies véritables. Les uns ne représentent qu'une classe de vocation, sans cohésion avec la propriété; les autres une propriété (réelle ou imaginaire) sans la conscience de ses devoirs publics, que l'on ne comprend jamais, qu'en les accomplissant réellement. Ce n'était pas « l'aveuglement » à l'égard des crimes de ce mode de gouvernement que Tocqueville blâme dans la bureaucratie : la durée des abus les plus importants était au contraire *la condition tacite de la paix* moyennant laquelle la cour permettait à la bureaucratie de gouverner l'État. Tandis que les princes du moyen âge, dans le système féodal vivace, n'avaient pas seulement trouvé l'exercice des armes comme attribution de leur classe, mais la guerre, la justice réelle, toute l'administration de l'État dans la forme de cette époque : toute l'existence et la vie princière actuelle se trouvèrent transformées. Il est vrai que l'éducation et l'occupation militaire étaient encore tenues comme l'attribut de leur classe : mais ce n'étaient plus ces lourdes prestations de la guerre réelle, trempant le caractère de l'homme, mais seulement l'exercice pacifique et le spectacle de l'organisation militaire. Cette vie militaire exercée fait précisément des cours des princes le centre de la propriété instruite, du mérite intelligent, de la vocation intelligente vers l'État, qui s'incorpore dans cette noblesse

féodale. Oui, l'ennemi le plus acharné de leur vocation politique et de leurs devoirs naquit dans la propre famille des Bourbons, dans les membres de la maison royale, qui ne portaient ni les soins ni la responsabilité du chef supérieur de l'État, mais se regardaient seulement comme la tête du monde distingué, dans sa forme séparée de l'État, et dans sa nullité politique et morale. Dans cette vie princière l'État ne pouvait plus avoir sa valeur. La séparation des communes, c'est à dire de tout le peuple supportant les charges réelles de l'État, l'éducation, l'entourage journalier, les occupations de chaque heure sont, d'après le cérémonial trouvé par les gens de cour, calculés de manière à ne plus assurer à l'État qu'une situation tolérée, à la cour. Le traitement sans plan et sans cohésion des affaires les plus embrouillées de l'État, leur traitement sans forme et confidentiel dans « le cabinet, » l'entourage habituel de personnes et de choses qui n'ont rien de commun avec la participation sérieuse au grand et difficile travail de l'État, ne permettent plus au monarque de poursuivre dans un travail sérieux et constant avec les hommes d'État, des plans de longue haleine. Dans le sentiment du doute, quant aux mesures hésitantes de son propre cabinet, Louis XVI s'adressa lui-même aux états, « afin qu'il existe cependant enfin une autorité, à laquelle il pût s'adresser une fois pour toutes, qui lui dise ce qu'il doit faire et omettre, et qui le délivre des intrigues contradictoires et des avis de la cour. »

Afin de donner de nouvelles lois à l'État malheureusement déchiré, il fallut rechercher dans les *individus;* ce qui n'existait plus dans les *états*, réunir dans les classes propriétaires les personnes ayant l'expérience des affaires de l'État, dans la bureaucratie, les éléments ayant des vues plus étendues, afin de délibérer *constamment et avec suite des affaires de l'État*, afin de donner de nouveau à l'État une représentation contre la cour et ses opinions sociales. Dans un État allemand alors encore petit, le contemporain du Grand Louis avait, par un rude travail personnel, commencé, en appliquant l'adage *suum cuique*, la transformation organique du droit public qu'il s'agis-

sait d'effectuer, avait déjà commencé à appliquer laborieusement les éléments désagrégés de l'ancienne société à la nouvelle activité de l'État, alors qu'en France « au sommet de la renommée et de la civilisation » on aurait à peine tenu compte de cet exemple. Mais la famille royale des Bourbons fut frappée comme celle des Stuarts du malheur de n'avoir dans le siècle décisif de Louis XIV que la conscience du pouvoir royal, et pas celle des devoirs royaux, sous Louis XV ni l'un ni l'autre, sous Louis XVI la conscience exacte de ses devoirs sans avoir l'intelligence pratique ni la force d'action nécessaire.

C'est ainsi qu'arriva la rupture du droit et de l'ordre social existants, dans lesquels les classes privilégiées et les classes actives se rencontraient comme deux populations en état de guerre. Comme personne n'était plus là pour satisfaire aux réclamations de droit élevées au même moment, toutes les idées de constitution se transformèrent en lois administratives pour les besoins du moment. Après quelques degrés intermédiaires, il en naquit le pouvoir monarchique de celui qui, à la fois maître de l'armée, s'entend à régler en même temps l'administration civile du pays et à rétablir ainsi la moitié de la vie de l'État. La haine inconsciente contre l'ancienne société a, durant deux générations, donné à l'esprit français une direction purement sociale sans éveiller le sens et l'intelligence de la liberté politique et à peine de la liberté personnelle. La mesure diverse de sujétion à l'arbitraire de la police était devenue une partie du droit des classes dans l'ancien régime, et rendit l'un des triomphes de la Révolution, l'égale sujétion de toutes les classes à cet arbitraire. D'ailleurs on en resta au principe de l'indifférence. « Le pouvoir de l'État doit être sans limite; il n'y a qu'une seule chose, c'est qu'il en fasse un juste usage. » L'appareil administratif ordonné magistralement par Napoléon a subsisté presque sans modifications pendant deux générations; la classe des paysans, la grande masse de la population des provinces, n'a éprouvé du changement de centre presque rien autre chose que l'augmentation périodique des impôts. Aussi la lutte pour la possession de la machine administrative n'en devint que plus

vive depuis que le système des impôts fut réglé et qu'ainsi se trouva jetée la base de la Constitution représentative. Les nouvelles classes de propriétaires furent assez fortes pour compléter la chute de Napoléon. On tenta d'abord une sorte de division des pouvoirs entre les anciennes et la nouvelle classe. Lorsque cette transaction échoua, l'État se constitua comme une société par actions des gens les plus imposés, avec une constitution qui ne sait baser tout le droit public que sur l'impôt et la propriété foncière, et pousse précisément pour ce motif les éléments exclus à une lutte fondamentale contre la propriété elle-même. Après que cette combinaison fut aussi rompue, on tenta encore une fois de réunir la propriété et le prolétariat par la transaction mécanique du suffrage universel. Ceci échouant aussi, le gouvernement retomba dans un système d'administration avec participation apparente des contribuables.

Ce cours affligeant des choses a seulement laissé l'expérience que les formes du parlementarisme ne peuvent se rattacher au seul organisme d'une société sans cohésion. Il semble en naître peu à peu la conviction que l'association communale des voisins est la vraie base d'un Etat libre, base que l'on avait recherchée jusqu'ici dans le cens, les capacités et les formes parlementaires. Mais l'intelligence et le sens du côté *personnel* des devoirs publics font encore toujours défaut. L'ancienne noblesse n'a rien appris ni dans l'exil ni dans la fortune. La noblesse nouvelle était encore trop occupée d'acquérir et de jouir, pour voir dans l'Etat autre chose que la possession de l'influence et de la puissance. La génération vivante a été élevée dans une lutte constante afin d'obtenir le pouvoir. Comment l'organisme de l'État fera naître le sens de la vie communale, celui du service personnel et des fonctions honorifiques, voilà ce qui est difficile à comprendre. Combien tout le côté personnel de l'État est devenu étranger à la société française, c'est ce que montrent les erreurs d'un esprit aussi noble et aussi lucide que celui d'Alexis de Tocqueville, qui n'a pu sortir de ce cercle vicieux.

Rompre celui-ci n'est pas notre mission. Mais nous exposerons ci-après la situation des choses en Allemagne, où les éléments de l'État et de la société sont autrement groupés, et ne peuvent pas être exposées avec autant de simplicité.

FIN DU TOME CINQUIÈME



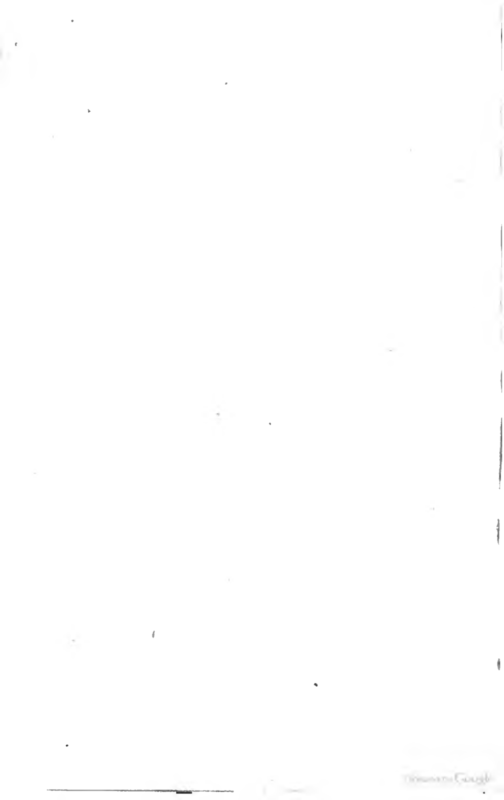


TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES

(*Suite*)

TROISIÈME PARTIE

